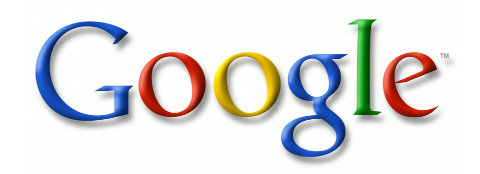
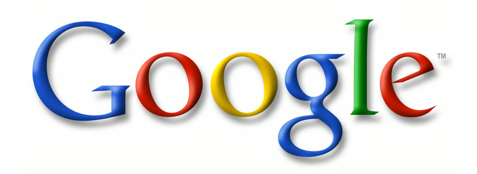
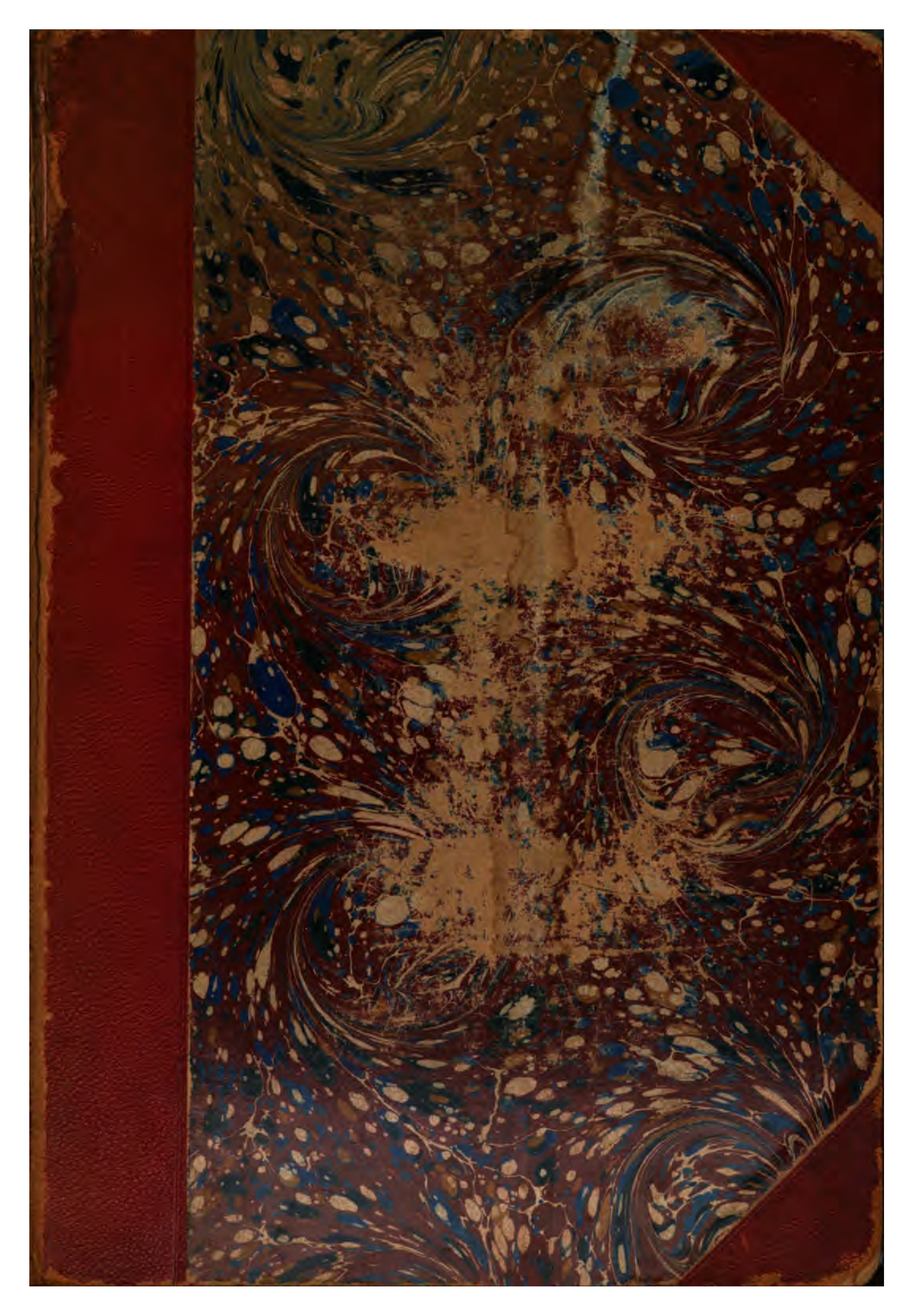
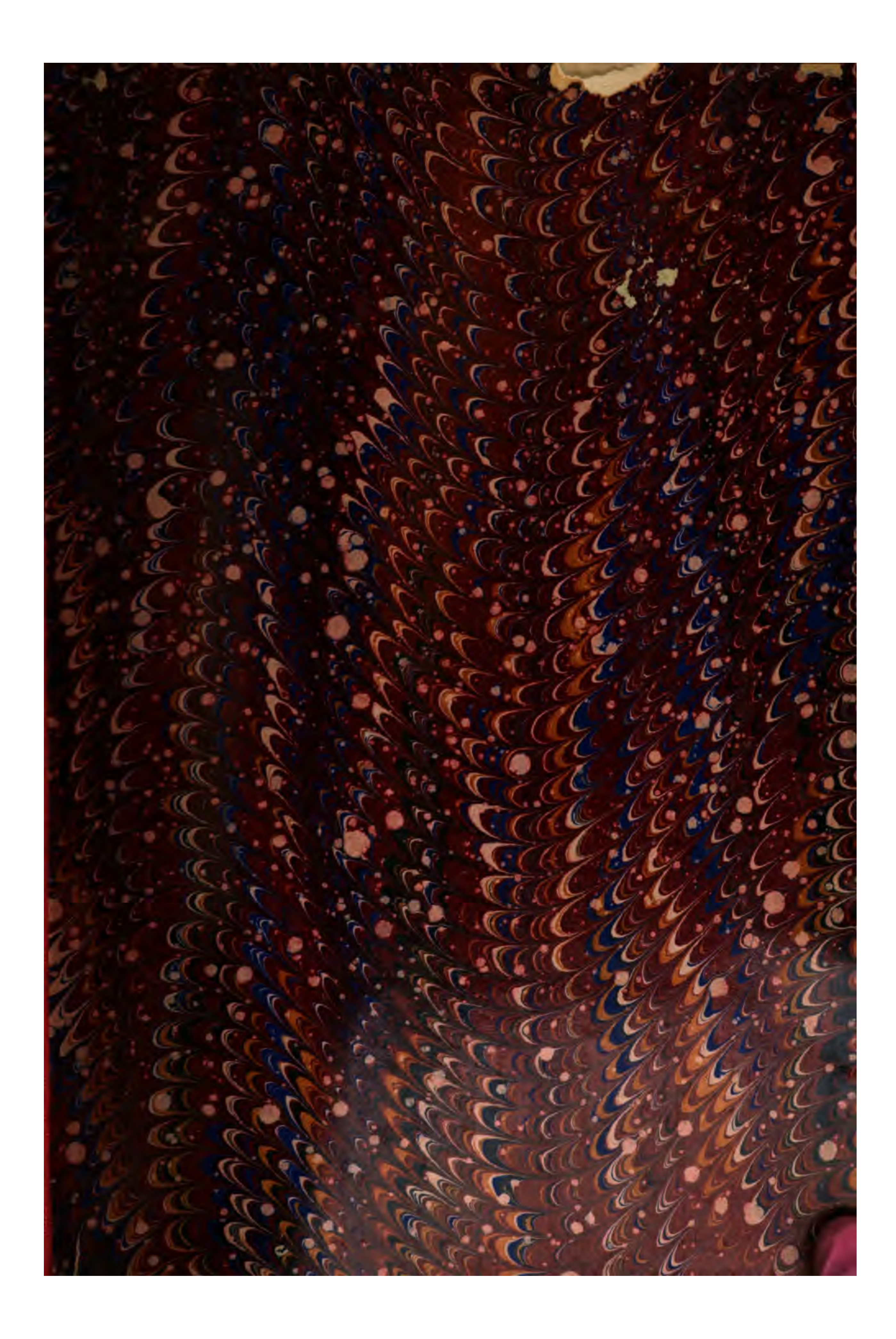


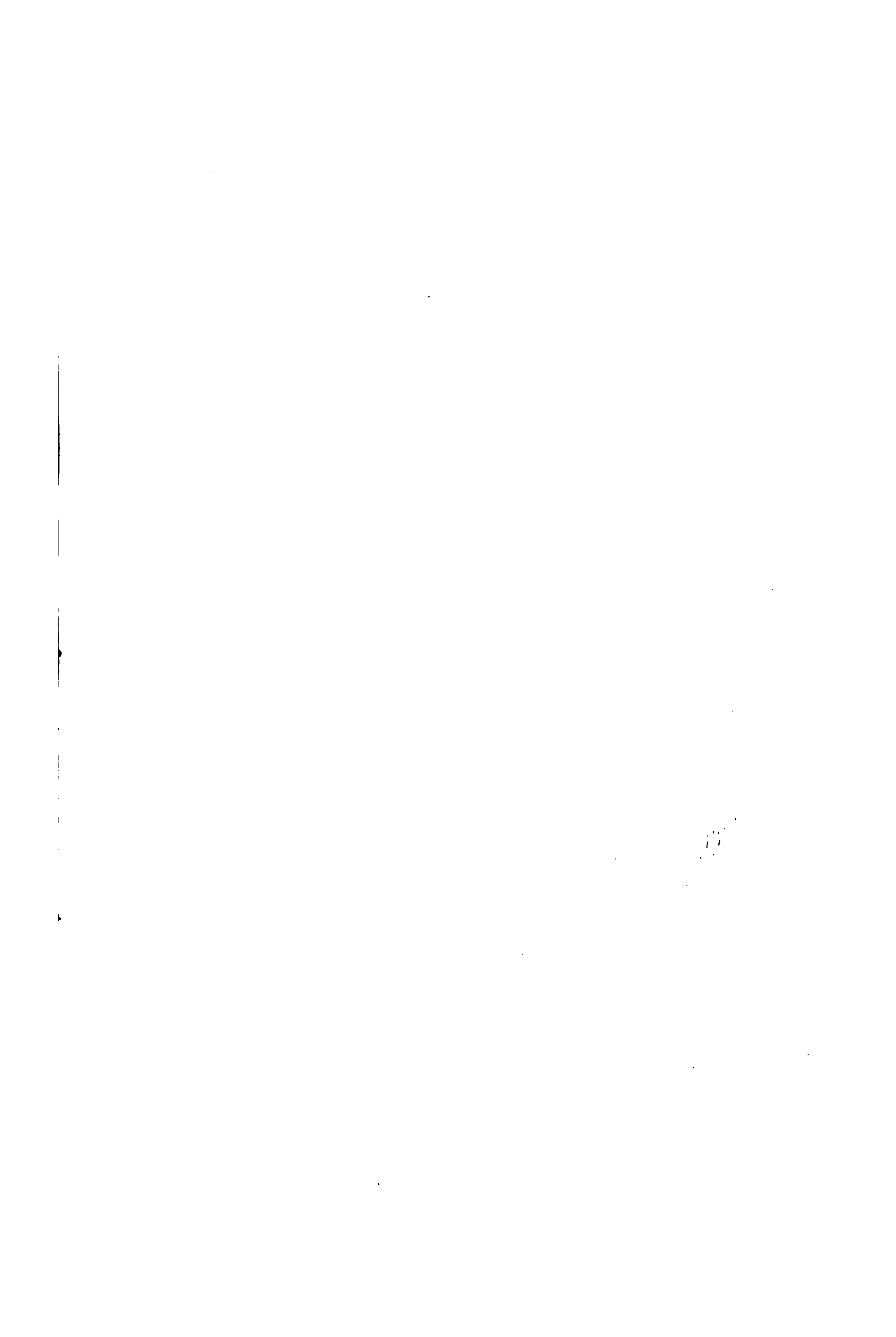












Handbuch

des

Oeffentlichen Rechts

der Gegenwart

in

Monographien.

Unter Mitwirkung von

Professor Dr. Aschehoug in Christiania, † Oberlandgerichtspräsident Dr. Becker in Oldenburg, † Landrichter Bömers in Bückeburg, † Dr. Böttcher in Berlin, Professor Dr. Brusa in Turin, † Geheimerat Professor Dr. von Bulmerincq in Heidelberg, Geh. Finanzrat O. Büsing in Schwerin, Professor Dr. Cosack in Bonn, Professor Dr. Engelmann in Dorpat, Staatsminister Dr. Eyschen in Luxemburg, † Geh. Archivrat Falkmann in Detmold, † Geh. Justizrat Forkel in Koburg, Geh. Justizrat Professor Dr. Gareis in München, † Professor Dr. L. Gaupp in Tübingen, Geh. Staatsrat Dr. Goos in Kopenhagen, Geheimer Rat Dr. Karl Göz in Stuttgart, Henrik Hansen in Kopenhagen, Professor Dr. de Hartog in Amsterdam, Professor Dr. J. Hatschek in Posen, † Geh. Justizrat Professor Dr. Hinschius in Berlin, † Geheimerat Professor Dr. von Holst in Chicago, † Geh. Regierungsrat Dr. Kircher in Meiningen, † Rechtsanwalt Rat Klinghammer in Rudolstadt, Außerordentlicher Gesandter und Minister der freien Hansestädte Dr. Klügmann in Berlin, Staatsrat Professor Dr. Laband in Straßburg, Président de la Cie. des Messageries Maritimes André Lebon in Paris, † Ministerialrat Leoni in Straßburg, Landgerichtsdirektor Liebmann in Greiz, Ministerialrat Mandel in Straßburg, Professor Dr. Otto Mayer in Leipzig, Unterstaatssekretär z. D. Professor Dr. G. von Mayr in München, Senator Dr. Mechelin in Helsingfors, † Geh. Hofrat Professor Dr. G. Meyer in Heidelberg, Rechtsanwalt R. Müller in Gera, † Professor Dr. A. von Orelli in Zürich, Staatsminister A. von Otto in Braunschweig, Professor Dr. von Philippovich in Wien, † Landgerichtspräsident Pietscher in Dessau, Professor Dr. H. Rehm in Straßburg i. E., † Staatsminister Dr. von Sarwey in Stuttgart, Staatsrat a. D. Dr. Schambach in Eisenach, Staatsminister Dr. Schenkel in Karlsruhe, Reichsgerichtsrat Dr. Sievers in Leipzig, † Geheimerat Sonnenkalb in Altenburg, Professor Dr. K. Freiherrn von Stengel in München, Advokat J. J. Tavares de Medeiros in Lissabon, Professor Dr. Manuel Torres Campos in Granada, Professor Dr. Ulbrich in Prag, Professor Dr. E. von Ullmann in München, Professor Dr. M. Vauthier in Brüssel, Präsident des Oberkirchenrats a. D. Dr. F. Wielandt in Karlsruhe, † Rechtsanwalt Dr. J. Wolffson in Hamburg und anderen Gelehrten des In- und Auslandes

begründet von

Dr. Heinrich von Marquardsen, weiland Professor an der Universität Erlangen, und Mitglied des Reichstags,

und

Dr. Max von Seydel, weiland Professor an der Universität München.

herausgegeben von

Dr. Georg Jellinek, Professor an der Universität Heidelberg

und

Dr. Robert Piloty, Professor an der Universität Würzburg.

IV, II, 4, II: Englisches Staatsrecht. II. Die Verwaltung.



Tübingen
Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck)
1906.

Handbuch
des
Oeffentlichen Rechts.

Vierter Band, zweiter Halbband

nach Max von Seydel's Tod herausgegeben
von
Dr. Robert Piloty,
Professor an der Universität Würzburg.

Vierte Abteilung.

II.

Englisches Staatsrecht

mit Berücksichtigung
der für Schottland und Irland geltenden Sonderheiten
von
Dr. Julius Hatschek,
Professor der Rechte an der Königl. Akademie zu Posen.

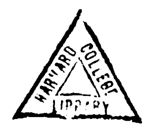
II. Band.

Die Verwaltung.



Tübingen
Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck)
1906.

Published November 20, 1906.
Privilege of copyright in the United States
reserved under the Act approved March 3, 1905
by J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.



Druck von H. Laupp jr in Tübingen.

Englisches Staatsrecht

mit Berücksichtigung

der für Schottland und Irland geltenden Sonderheiten

von

Dr. Julius Hatschek,
Professor der Rechte an der Königl. Akademie zu Posen.

II. Band:

Die Verwaltung.

(Handbuch des Oeffentlichen Rechts. IV. II. 4. II.)



Tübingen
Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck)
1906.

Seite

2. Abteilung: Die Organisation der öffentlichen Behörden und das von ihnen angewendete Recht.

I. Kapitel: Die Geschichte der Behördenorganisation.

II. Kapitel: Der Staatsrat (Privy Council).

III. Kapitel: Kanzler (Lord Chancellor) und Justizverwaltung.

IV. Kapitel: Das Staatssekretariat.

1. Abschnitt: Das Home Office und die sozialpolitische Gesetzgebung.

2. Abschnitt: Das Foreign Office und die auswärtige Verwaltung.

3. Abschnitt: Das Colonial Office und die Kolonialverwaltung.

Abkürzungen.

Ausser den für den I. Band bezeichneten sind zu vermerken:

P. D. oder Parl. D. = Parliamentary Debates (Fortsetzung von Hansard als 4. Series).
A. & E. = Adolphus and Ellis's Reports.
App. Cas. = Law Reports, New Series Appeal Cases.
B. & C. = Barnewall & Cresswell's Reports.
Bing. = Bingham's Reports.
Bl. H. und Bl. W. = Blackstone's (Henry resp. William) Reports.
C. B., N. S. = Comon Bench Reports, New Series.
C. C. = Cases in Chancery oder Crown Cases.
C. P. = Common Pleas.
Ch. D. = Chancery Division, Law Reports, New Series.
Co. = Coke's Reports.
Cro. =. Croke's Reports.
De G. F. & J. = De Gex, Fisher & Jones's Reports.
East P. C. = East's Pleas of the Crown.
Ex. D. = Exchequer Division, Law Reports, New Series.
H. L. Rep. = Clark's House of Lords' Reports.
H. & M. = Hemming & Miller's Reports.
J. P. = Justice of the Peace.
M. & W. = Meeson & Welsby's Reports.
Mod. = Modern Reports.
Moo. P. C. = Moore's Privy Council Cases.
P. D. = Probate Division, Law Reports, New Series.
Price = Price's Reports.
Sim. = Simon's Reports.
St. Tr. = State Trials.
T. L. R. = Times Law Reports.
Vent. = Ventris' Reports.
W. N. = Weekly Notes.
W. R. = Weekly Reporter.
Y. B. = Year Books.

IV. Teil.

Die Verwaltung (das Government).

1. Abteilung.

Parteiregierung und Kabinett.

Einleitende Vorbemerkung.

Der kontinentale Leser wird mit Befremden ein Buch über Verwaltung und Verwaltungsrecht mit der Darstellung der Parteiregierung und des Parteiwesens eingeleitet sehen, selbst wenn es sich um England handelt.

Doch wird sein Befremden schwinden, wenn er bei der Lektüre dieses Bandes erfährt, dass der Ueberbau der Zentralverwaltung, nämlich das Ministerkabinett auf Parteisitte beruht, dass die Parteisitte das ganze Institut der Ministerverantwortlichkeit durchzieht, dass die Parteisitte Trennung und Zusammenlegung von Zentralstellen der Verwaltung veranlasst, ja sogar innerhalb einer Zentralstelle die Umwandlung des Kollegial- in das Bureausystem bewirkt, dass die Parteisitte die obersten Prinzipien des Staatsdienstes (z. B. dass kein permanenter Staatsbeamter im Parlament zur Verantwortung gezogen werden darf, dass jeder permanente Staatsbeamte sich von parlamentarischen Wahlen und politischer Agitation fernhalten soll, ein Grundsatz, der nun auch seit 1884 durch Verordnung Rechtssatz geworden ist, u. a. m.) angibt, vollends dass die Parteisitte der Parteiregierung selbst Schranken setzt und in ihr jene Kontinuität bewirkt, welche die Verwaltung des Auswärtigen, des Heeres und der Kolonien so sehr bedürfen.

Es muss aber gleich hier der Gedanke abgelehnt werden, als ob mit dieser Darstellung etwa das wiedergegeben werden wollte, was Gneist mit seinen „Parlamentskontrollen der Verwaltung" meinte und in welcher er jeden Zweig der englischen Verwaltung unterbrachte. Er verstand darunter[1]) Petitionen, Anträge, Resolutionen (Spezialkontrolle), die „Generalkontrolle" durch Budgetberatung und Nachprüfung der Staatsrechnungen, und die „subsidiäre Kontrolle" der Ministerverantwortlichkeit, welche er mit dem „impeachment" so gut wie identifiziert. Dass diese letztere wirklich heute nur noch sehr „subsidiär" ist, wird wohl als allgemein bekannt vorausgesetzt werden können. Dass sich nicht jeder Verwaltungszweig in die von Gneist beliebten Schiebladen einstellen lässt, wird der Leser seines Verwaltungsrechts selbst herausfinden. Dass sie übrigens nicht vollständig genannt sind, ist im Hinblick auf den Einfluss der parlamentarischen Regierung durch Komitees, Kommissionen und Privatbillgesetzgebung

1) Siehe namentlich das englische Verwaltungsrecht, 3. nach deutscher Systematik umgestaltete Auflage 1883. I. 422 ff.

(siehe oben meinen I. Band S. 557), für die Zeit, da Gneist schrieb und da das parlamentarische Leben in Preussen erst begann, erklärlich, aber nun in seiner Einseitigkeit wohl erkannt. Doch all dies kommt im Vergleiche zur Hauptsache gar nicht in Betracht und diese ist: Gneist nimmt jene blossen Mittel der parlamentarischen Regierung für das Wesen der Sache. Uns liegt dieses Wesen aber in dem Niederschlag jener Grundsätze der Parteiregierung, der Parteisitte (conventions), welche durch die Mittel der parlamentarischen Regierung in die Verwaltungspraxis eindringen. Diese Grundsätze zur Darstellung zu bringen, ihre Verflechtung mit den alten Grundsätzen bureaukratischer Verwaltungsroutine, wie sie sich namentlich in der alten Privy Councilpraxis finden und von da in alle Zweige der Staatsverwaltung verbreitet haben, aufzudecken, das fasse ich als meine Aufgabe und die wesentlichste Wirkung der parlamentarischen Regierung auf. Damit ist zugleich eine wichtige Quelle des Verwaltungsrechts aufgedeckt: die Verwaltungsroutine. Wir haben sie auch in Deutschland, wenngleich ihre Kenntnis aus den Lehrbüchern des deutschen Verwaltungsrechts bis jetzt nicht zu entnehmen ist, wohl deshalb, weil diese „arcana imperii“ geheimgehalten werden. Nur ist sie in Deutschland bloss bureaukratisch, das ist in den Ministerien durch Beamte erzeugt und meist nur diesen bekannt. In England setzt sie sich aus zwei Normenkomplexen zusammen: der Parteisitte und der bureaukratischen Verwaltungsroutine, wobei letztere von ersterer geleitet wird[1]) und beide aus Parlamentsverhandlungen und Parlamentsberichten zu entnehmen sind. Der Unterschied ist darin begründet: England hat eine parlamentarische Parteiregierung, Deutschland nicht.

I. Kapitel.

Das englische Parteisystem[2]).

„Nothing is more usual than to see parties which have begun upon a real difference continue even after that difference is lost.“
Hume, Essay of Parties.

Im allgemeinen.

Das englische Parteisystem ist die Grundlage der englischen Kabinettsregierung und der gesamten Zentralverwaltung. Daher hat jede Darstellung des englischen Verwaltungsrechts damit zu beginnen. Mit Hilfe der beiden grossen Parteien, der Whigs und Tories, ist abwechselnd seit dem Ende des 17. Jahrhunderts bis auf den heutigen Tag die Spitze der Verwaltungsbehörden und der gesamten Exekutive besetzt worden. Es wird sich demnach vor Besprechung der in den Händen des Kabinetts ausschliesslich ruhenden Exekutivgewalt empfehlen, diese Grundlage näher ins Auge zu fassen.

1) Aehnlich in den Vereinigten Staaten: Darüber Goodnow, The Principles of Administrative Law of the United States. New-York 1905 p. 5 f.

2) Literatur: Cooke, History of Party, 3 vol. 1836. Bolingbroke, Dissertation on Parties. Hume, Essays and Treatises, London 1769 vol. I. p. 55 und 75. C. Lewis, Essays on the Administration of Great Britain from 1784—1830. London 1864 (zit. hier nach der französischen Uebersetzung). May, Constitutional History vol. II. ch. VIII. und Ostrogorski, La démocratie et l'organisation des parties politiques 1903 vol. I. Jephson, The rise and progress of the Platform 1892. Seignobos, Histoire Politique de l'Europe contemporaine, Paris 1897 ch. IV. R. Kent, The English Radicals 1899. The Liberal Yearbook for 1905.

Wir werden hiebei die äussere Parteigeschichte, d. i. die Geschichte der abwechselnden Herrschaft der Parteien von der innern zu sondern haben. Diese letztere ist weitaus die wichtigere, da sie die Geschichte der Parteiorganisation in sich schliesst und dadurch, insbesondere durch die Verknüpfung der Parteihäupter (leaders) mit bestimmten Staatsämtern, einen tiefgreifenden Einfluss auf die Gestaltung des englischen Staatsrechts gewonnen hat. Schliesslich wird sich daran aus demselben Grunde die heutige Parteiorganisation und ein Vergleich mit dem kontinentalen Parteisystem notwendig anzuschliessen haben.

Die äussere Parteigeschichte. § 128.

Dieselbe zeigt in England eine gewisse gesetzmässige Entwicklungsfolge, welche man das Gravitationsgesetz der englischen Parteiorganisation nennen könnte. Eine Partei mit einem bestimmten, in sich geschlossenen Parteiprogramm kommt zur Herrschaft. Das Programm der Partei wird im Verlaufe der Zeit durch Realisierung verbraucht und ihr Zerfall in Sektionen ist wahrzunehmen. Dies gibt der andern Partei, gleichgültig, ob sie nun ein bestimmtes entwicklungsfähiges Programm hat oder nicht, die nötige Einheit durch Konzentration, bringt sie zur Herrschaft, bis schliesslich auch sie denselben Verbrauch ihres Programms und ihrer Kraft aufzuweisen hat, in Sektionen zerfällt und in der Regierung des Reiches der erstarkten Gegenpartei Platz macht. Bei alledem fällt aber die eine markante Tatsache auf, dass es auf das Vorhandensein eines entwicklungsfähigen Programms gar nicht ankommt. Eine Partei kann sich auch ohne solches halten, ja eine andere zu Fall bringen, weil sie in ihrer Kohärenz und im Zusammenhalten der Leaders stärker ist als die andere. Die Partei erhält sich durch die Schwere ihrer Organisation. Diese Tatsache deutet eben an, und die äussere Parteigeschichte wird dies zur Genüge beweisen, dass im englischen Parteiensystem die Organisation die Hauptsache, das Parteiprogramm die Nebensache ist. Dasselbe sagt auch der Philosoph Hume in dem oben als Motto angeführten Satz: „Nichts ist gewöhnlicher zu sehen, als dass Parteien, welche mit einer wirklichen prinzipiellen Differenz begonnen haben, noch weiter fortdauern, nachdem die ursprüngliche Parteidifferenz längst verschwunden ist." Für die englische Parteigeschichte trifft dieser Satz vollends zu.

Die beiden grossen Parteien, welche seit dem Ende des 17. Jahrhunderts bis auf den heutigen Tag England beherrschen, sind die Whigs und Tories, oder, wie sie seit den 30er Jahren[1]) des 19. Jahrhunderts heissen, die Liberalen und Konservativen. Ihre Entstehungszeit fällt in eine Epoche, die von Bürgerkriegen durchwühlt war, die Zeit der Stuarts[2]) (siehe Trevelyan, England under the Stuarts, 1904 ch. VII). Die Partei, welche die königlichen Prärogativrechte verteidigte, hiess die Königspartei oder die der Cavaliere, diejenige, die die Rechte des Parlaments vertrat, die der Rundköpfe. Sie bildeten sich etwa im Dezember 1641 nach der Rückkehr des Königs aus Schottland (Trevelyan a. a. O. p. 220). Um diese Zeit fanden auch zum erstenmale Reisen der Parteiführer im Lande (Trevelyan p. 214) und politische Zusammenkünfte der Parteifreunde statt. Unter Karl II., in der Hitze des Kampfes um die

1) S. May a. a. O. p. 64.

2) Darüber, dass jedoch das Parteiwesen schon zur Zeit Elisabeth's begonnen, siehe Porritt I. p. 7 und der dort zitierte Ausspruch von Prynne. Noch unter Cromwell wird es als etwas übles und mit dem Begriff des Parlaments unvereinbares aufgefasst. Cromwell, Letters and Speeches ed. Carlyle ed. Firth 1904 vol. II. 282: „if any really public interest was at stake in that Parliament, how hard and difficult a thing without practices indeed unworthy of Parliament!"

§ 128. „Exclusion Bill", wodurch der Bruder des Königs (später Jacob II.) von der Thronfolge ausgeschlossen werden sollte, in der Zeit der darauffolgenden Prorogierung des Parlaments 1679—80, sind die Parteinamen als Spitznamen entstanden (Cooke I. p. 137 ff.). „Whigs" bedeutete eine schottische Presbyterianersekte, „Tory" das Mitglied einer irischen Räuberbande.

Seit ihrer Entstehung vertraten nun die beiden Parteien grundsätzlich verschiedene Programme: die Whigs die Volksfreiheit und die damit zusammenhängenden, mitunter wohl an einen republikanischen Staat streifenden Prinzipien, die Tories unbedingte Königstreue und Glauben an das Gottesgnadenkönigtum. Die Vertreibung des letzten Stuarts brachte aber diese letztere Partei bald zur Besinnung. Die Angriffe der Könige auf die Staatskirche, die den Tories nicht minder heilig war als das Königtum, die Furcht vor der Wiedereinführung der katholischen Religion (no popery!) veranlasste sie zum Aufgeben unbedingter Königstreue. Tories und Whigs verbanden sich gemeinsam zur Absetzung des Stuart Jacob II. Nach dieser glorreichen Revolution (1688) traten aber auch die alten Parteigrundsätze wieder mit neuer Gewalt auf.

Wilhelm III. und Anna wussten sich dieser Parteigegensätze geschickt zu bedienen, sie gegeneinander auszuspielen und ihren, den monarchischen Willen allenthalben durchzusetzen. Noch herrschte der König, nicht die Parteien im Lande. Aber innerlich erstarkten dieselben namentlich in ihren Programmen. Es ward der revolutionäre Anstrich der Whigs aufgegeben. Der frühere Parteigegensatz von Königs- und Volksrechtlern wandelte sich nunmehr in den von Anhängern der Stuarts und der neuen Dynastie um. Seit Anna bekam der Gegensatz noch in anderen Dogmen eine Verschärfung. Das Dogma des unbedingten Gehorsams gegenüber dem König (passive obedience, non-resistance), wurde durch die Tories und die gegenteilige Ansicht durch die Whigs vertreten, die ja mit Erfolg gezeigt hatten, wie man einem Könige der Willkür Widerstand leisten könnte [1]).

So erstarkt, wusste diese Partei natürlich in der Folgezeit, namentlich unter den Königen aus dem Hause Hannover, sich zur unbedingten Herrschaft im Staate aufzuschwingen. Denn machtlos standen ihr Monarchen gegenüber, die der Landessitte und -Sprache unkundig, sich in alles fügen mussten, was ihnen die Partei, die ihnen auf den Thron verholfen hatte, vorschrieb. Seit der Zeit Georg I. regiert in England nicht mehr der König, sondern die Partei.

Zuerst waren es die Whigs, welche die hannoversche Dynastie auf den Thron gesetzt, die zur Herrschaft berufen waren. Sie stellten zuerst die Kabinettsminister und besetzten die Spitzen der Verwaltung der beiden ersten George, mit oder gegen deren Willen. In ihren Hauptteilen aus Interessenten des Handels und Kapitals zusammengesetzt, sowie durch die sog. Dissenters oder Nonconformisten verstärkt [2]), hatten sie von der ruhigen Entwicklung des Landes und der Stabilität der hannoverschen Dynastie alles, von der Wiederkehr der Stuarts nichts zu erwarten. Daher suchten sie sich mit allen Mitteln in dem Besitz der Herrschaft zu halten und es gelang ihnen wirklich, von 1715—60 die Zügel der Regierung zu führen. Durch die lange Herr-

---

1) Diese Parteigegensätze charakterisiert am besten ein Brief Shrewsbury's an Wilhelm III.: „Your Majesty and the government are much more safe depending upon the Whigs, whose designs, if any, against you are much improbable and remoter than the Tories. Though I agree them (the Tories) to be the properest instrument to carry the prerogative high, yet I fear, they have so unreasonable a veneration for the monarchy as not altogether to approve the foundation that yours is built upon". Cox, Shrewsbury Correspondence p. 15.

2) Lecky, History of England during the XVIII. century 1892 vol. I. p. 233 ff.

schaft der Whigs bildete sich das wichtigste Element des Parteisystems heraus: die Organisation der Partei. Denn nichts trägt dazu mehr bei, als die lange Herrschaft einer Partei, die sich mit allen Mitteln in dieser Herrschaft behaupten will und gerade diese Mittel und Praktiken zu einem Regierungssystem entwickelt. Die Zeit der Walpoles[1]) und Pelhams ist demnach die Geburtsstätte der systematischen englischen Parteiorganisation und des Parteikonventionalismus, wenngleich sich schon Ansätze hierzu am Ausgange des 17. Jahrhunderts zu zeigen begonnen[2]) hatten. § 128.

Freilich die Reaktion gegen diese unausgesetzte Herrschaft der Whigs blieb nicht aus. Ihre Korruption ward angegriffen. Schon von Bolingbroke in seiner Dissertation „On Parties" (1728) und in „On the Idea of a Patriot King" (1749), worin er darauf hinweist, dass eine Parteiherrschaft im damaligen Staat überflüssig sei, da den Parteigruppen jeglicher innerer Grund fehle. Die Gefahr der Rückkehr der Stuarts sei nun vorüber. Man müsse sich gegenwärtig gegen ein System der Korruption zusammenschliessen, — gemeint war unter dem letztern Walpole und die Whigregierung —, da man in England doch Parteien haben müsste. Viel besser sei aber ein patriotischer König, der über den Parteien stehe, selbst regiere und den Parteien keine Möglichkeit der Herrschaft übrig lasse.

Von diesen Gedanken Bolingbroke's war auch der ältere Pitt, der sich anfangs den Whigs angeschlossen, erfüllt; auch er wollte die Parteienherrschaft im Staate durch die kraftvolle Hand eines Monarchen überflüssig machen (Lecky, History of England a. a. O. I. p. 442 und III. 177 ff. und 282). Aber erst in Georg III. finden diese Maximen Bolingbroke's und Pitt's ihre scheinbare Realisierung. Georg III. ist es, welcher sich selbst für solchen Patriotenkönig hält und die herrschenden Whigverbindungen, die er im Staat vorfindet, in Trümmer schlagen will. Und es gelingt ihm durch Verhetzung der liberalen Führer untereinander und durch Einführung der bisher unbekannten Species der „Königsfreunde" in das Parlament, einer Schar von Pensionären und abhängigen Kreaturen, auf die er sich immer verlassen konnte. Dadurch versteht er es, sich mit Ministern zu umgeben, die keinen Parteigrundsätzen oder höchstens torystischen huldigen.

Pitt der Jüngere, der ohne Parteiverbindungen sich gegen den Ansturm einer Koalition von Parteien (1784) zu halten weiss, ist es, der die Grundsätze seines Vaters und die Georg III. in die Praxis umsetzt. Den Grundsatz der Unabhängigkeit von jeder Partei behauptet er mit kleinen Unterbrechungen bis 1801, bis er wegen der Katholikenemanzipation, für die er eintritt, sich die königliche Gunst verscherzt. Nunmehr kommen die Tories ans Ruder. Die Gefahr der französischen Revolution für die alten Staatsordnungen, die konvulsivischen Zuckungen derselben auf dem Kontinent bis in die 30er und 40er Jahre des 19. Jahrhunderts geben den Tories in England einen wirksamen Hintergrund und die Möglichkeit langjähriger Herrschaft. In derselben erhalten sie sich mit wenigen Ausnahmen bis 1830, da die Katholikenemanzipation von 1829 die innere Zersetzung der Partei herbeiführt. Die folgende Herrschaft der Whigs bringt in den 30er und 40er Jahren die wichtigen Reformgesetze, wodurch das alte torystische Programm: Erhaltung der Autorität des Königtums, gestützt durch mächtigen Landadel, Unterhaltung der alten Staatskirche, in seinen Grundfesten stark erschüttert wird. Freilich, die letzte Stütze der Torypartei, die Kornzollgesetze, werden 1846 durch ein torystisches Ministerium (Sir R. Peel)

1) S. auch Blauvelt, The development of Cabinet Government in England 1902, p. 199 ff.

2) Porritt I. p. 263 ff.

§ 128. niedergerissen. Das veranlasst, dieses Datum als den Zeitpunkt des Zerfalls zu bezeichnen, in dem die Torypartei sich und ihr altes Programm begriffen sieht[1]). Aber auch die Whigpartei hatte nun durch das Zustandekommen ihrer Reformen seit 1832 ihr Programm erschöpft, und nun wechseln seit der Zeit Tories und Whigs oder, wie sie seit 1832 heissen, Konservative und Liberale (Morley, Gladstone I. 422), in der Staatsregierung ab[2]) und zeigen deutlich die Eigentümlichkeit, die wir oben als die markanteste des englischen Parteilebens bezeichnet haben, nämlich: Die Erhaltung der Partei auch ohne festes Programm vermöge der Schwere der Parteiorganisation. Eine Partei gelangt zur Herrschaft, nur weil die herrschende Gegenpartei einen innerlichen Zerfall, ein Herrschen vieler Leaders (Führer) aufweist. So kamen 1834 die Tories nur zur Herrschaft, weil die Whigs einen innerlichen Zerfall durchmachten und die Whigs 1846 nur, weil die Tories in viele Gefolgschaften verschiedener Leaders zerfallen waren. Schwäche der einen Partei ist mitunter der Grund für die Stärke der anderen Partei. So zerfielen z. B. 1843 die Konservativen und dies war Stärkung der Liberalen (Walpole's, Russell I. 388). Ebenso gab das Auseinandergehen der konservativ-unionistischen Führer in neuester Zeit (1905) in Bezug auf die Frage, wie weit man in der Schutzzollpolitik gehen dürfe, Anlass zu vorzeitiger Resignation des konservativ-unionistischen Ministerkabinetts und zur Einführung der Liberalen in die Regierung, die nun ein starkes Kabinett gebildet haben, nachdem sie vorher in eine Anzahl kleinerer Parteigruppen zerklüftet waren. Das Widerspiel hievon, nämlich, dass der Zerfall der Liberalen zur Einigung der Konservativen führt, zeigt sich 1866 anlässlich der Parlamentsreform (Walpole a. a. O. II. 410) 1874 ohne Anlass (siehe W. S. Churchill, Lord Randolph Churchill, 1906,

1) S. Todd II. p. 413f. Dieser Verfall der Partei war noch in den 60er Jahren fühlbar.

2) Der Wechsel der Parteien am Staatsruder seit 1830 gibt folgendes Bild:

Zeitpunkt des Kabinettsantrittes	Name des Premiers	Parteirichtung
22. November 1830	Grey	Liberal
18. Juli 1834	Melbourne	Liberal
26. Dezember 1834	R. Peel	Konservativ
18. April 1835	Melbourne	Liberal
6. September 1841	R. Peel	Konservativ
6. Juli 1846	J. Russell	Liberal
27. Februar 1852	Derby	Konservativ
28. Dezember 1852	Aberdeen	Liberal
10. Februar 1855	Palmerston	Liberal
25. Februar 1858	Derby	Konservativ
18. Juni 1859	Palmerston	Liberal
6. November 1865	Russell	Liberal
6. Juli 1866	Derby	Konservativ
27. Februar 1868	Disraeli	Konservativ
9. Dezember 1868	Gladstone	Liberal
21. Februar 1874	Disraeli	Konservativ
28. April 1880	Gladstone	Liberal
24. Juni 1885	Salisbury	Konservativ
6. Februar 1886	Gladstone	Liberal
3. August 1886	Salisbury	Konservativ
18. August 1892	Gladstone	Liberal
3. März 1894	Rosebery	Liberal
2. Juli 1895	Salisbury	Konservativ
12. Juli 1902	Balfour	Konservativ
4. Dezember 1905	Campbell-Bannerman	Liberal

Im allgemeinen ist Abwechslung der Parteien zu beobachten (sog. swing of the pendulum), doch kommen auch Ausnahmen vor.

I. p. 64) und 1886 anlässlich der Home-Rulefrage. § 128.

Wir sagen mitunter. Denn in nicht wenigen Fällen waren und sind es Weltereignisse, welche die äussere Parteiorganisation zu einer momentanen Neubildung innerhalb der einen oder andern Partei und zu ihrer Stärke führen, die sie dann ins Amt der Staatsregierung hebt. So kamen die Liberalen 1880 infolge der grossen Gladstoneschen Campagne gegen die bulgarischen Greuel und gegen die Orientpolitik des konservativen Disraeliministeriums zur Herrschaft. Gegenwärtig war es der Gedanke des Imperialismus, welcher die Konservativen und einen Teil der Liberalen (sog. Unionisten) bis in die allerjüngste Zeit (1905) am Ruder erhielt.

Zuweilen brachte auch eine Frage der inneren Politik, z. B. die Home Rule-Bill des Jahres 1886, die Konservativen ans Ruder. Doch ist ein solches Hineinspielen äusserer und innerer Ereignisse in die Programmbildung der Parteien durchaus unwesentlich. Die Tatsache, dass eine Partei schon lange ein Ansehen hat, ihr vorzügliches Programm durchgeführt, also aufgebraucht hat, genügt, die Gegenpartei zu stärken. Diese kommt ans Ruder, nur weil der Durchschnittswähler der bisherigen Herrschaft müde geworden ist. Gewöhnlich spielt auch die Frage der Besteuerung eine grosse Rolle in der Stimmung dieses Durchschnittswählers. Er hofft vom Parteiwechsel Erleichterung seiner Steuerlasten. Er stimmt für die Gegenpartei bei der nächsten Wahl, nicht weil ihn deren Programm anzieht, sondern weil er der herrschenden Partei aus obigen Gründen müde (weary) geworden ist. So wissen die heutigen Parteien im Staate sich kraft ihrer straffen Organisation jedesmal in den Sattel zu setzen. Sie herrschen oder erlangen die Herrschaft weil die Gegenpartei in viele Sektionen zerfällt und eines einigenden Parteirufes (rallying cry) entbehrt. Neben den grossen Parteien gibt es immer eine oder die andere kleinere Partei z. B. die Radikalen seit den 30er Jahren[1]) oder die heutige irische Partei[2]) oder die sog. „Labour party“[3]), die Arbeitervertretung, welch letztere nun 54 eigene Vertreter im Unterhause besitzt[4]), auch sind eine Reihe libe-

1) So warnt der Vater John Russell's ihn, der die Leitung der Opposition übernehmen will, mit den Worten: „You will have to conduct and keep in order a noisy and turbulent pack of hounds, . . . Reflect that these are of all descriptions of parties, and shades of parties — Whigs, Moderates, Ultra-Whigs, Radicals, Ultra-Radicals etc. etc. Walpole, Russell I. p. 214.

2) Als zu Beginn der 30er Jahre des 19. Jahrhunderts zum erstenmale katholische Iren ins Unterhaus kamen (nach der Katholikenemanzipation von 1829!), da bildeten sie noch keineswegs eine eigene Partei mit eigener Parteiorganisation. Sie hatten einen Führer O'Conell. Seine Folger wurden der „irische Schwanz“ („Tail“) genannt. Doch schlossen sich diese meist den Liberalen und Radikalen im Unterhause an. Nach O'Conell's Rücktritt vom parlamentarischen Leben war sein Anhang dem Verfall ausgesetzt (1848 ff.). 1852 erholt sich die irische Partei wieder, unter dem Einflusse der Tenant League wurden sogar etwa 50 Iren ins Unterhaus entsendet, die nur zum Teil alte Mitglieder des „Tail“ waren. Seit dieser Zeit war die irische Partei lebenskräftig geworden, namentlich unter dem Drucke von „Jung Irland“ und des Fenianismus (1867 ff.).

Nach Beiseiteschiebung des bisherigen Führers Butt und den Neuwahlen von 1874 kam Charles Stewart Parnell als anerkannter irischer Führer auf die Bildfläche und blieb in dieser Eigenschaft bis zu seiner Absetzung (1890: siehe Morley, Gladstone III. 451 f.). Ueber Parnell siehe auch seine Biographie aus der Feder von R. Barry O'Brien, 2 vol. London 1899). Eine eigene Parteiorganisation im Unterhause unter Loslösung von der der Liberalen mit besonderem Leader und „Whip“ etc. haben die Iren seit dem grossen Erfolge bei den Neuwahlen von 1874 (siehe Morley a. a. O. II. 491). Sehr lehrreich für die Geschichte der irischen Partei ist auch Morris, Ireland 1798—1898, London 1898.

3) Einer derselben ist jetzt sogar Kabinettsminister, John Burns (President of the Local Government Board).

4) Ihre Parteiorganisation besorgt ein „Labour Representation Committee“, das mit

§ 128. raler Abgeordneter auf die Vertretung der Arbeiterinteressen hin gewählt. Alle diese kleinen Parteien dienen nur dazu, um die eine oder andere der grossen Parteien zu politischer Arbeit anzutreiben, und wenn sie träge sind, aus dem Sattel zu heben. Einfluss auf die Leitung der Staatsgeschäfte aber bekommen die kleinen Parteien niemals, da die ganze Geschäftsordnung und die dahinter stehende Parteisitte (usage) nur auf zwei Parteien zugeschnitten ist. Kleine Parteien werden bei Zuteilung von Debattetagen und Berücksichtigung der Opposition einfach ignoriert. Ob sich dies durch Eintritt der „Labour Party" ins Unterhaus ändern wird, bleibt abzuwarten.

§ 129. Die innere Parteigeschichte oder die Geschichte der Parteiorganisation.

Die Organisation der englischen Parteien beginnt mit der Regierung Georg I., insbesondere mit dem Ministerium Walpole[1]), das die Mittel der Korruption von Parlament und Wählern zum System erhebt. Die Whigpartei als die damals herrschende zeigt zuerst eine greifbare Struktur, die sich dann auch der in der Opposition befindlichen Torypartei mitteilt.

Die erste Organisationsbildung ist die Verbindung der Parteiführer im Kabinett, das ist einem Unternehmersyndikat[2]) der damals durch Korruption besonders stark gewordenen Whigpartei. Es verbindet sich mit dem Privy Council, dem alten Staatsrat, in der Weise, dass die hervorragendsten Parteiführer Träger der hohen Staatsämter und Staatsräte werden. Das Amt des Chefs des Schatzamts (First Lord of the Treasury) wird insbesondere dazu ausersehen, um durch die in seine Kompetenz fallenden Hilfsmittel, des Amtspatronats, der Verfügung über die Geheimdienstgelder [Secret services fund], und durch die Unterstützung der damals mächtig emporstrebenden Handelsgesellschaften, z. B. Südsee-Gesellschaft sich Parteianhänger zu schaffen. In diesem Bestechungswerke wird noch der Finanzminister durch seinen ersten Sekretär, den Patronage Secretary des Schatzamts unterstützt. So wird in den Memoiren von Wraxall (ed. 1815 Vol. II p. 498—500) von dem Finanzminister Henry Pelham, dem Nachfolger Walpole's, berichtet, dass sein Sekretär des Finanzministers, Roberts, am Ende der Session den einzelnen Mitgliedern des Unterhauses Summen zwischen 500—800 £ in die Hände drückte, je nach dem Werte der dem Ministerium in der Session geleisteten Dienste, und dass zu diesem Zweck ein eigenes Buch im Finanzministerium geführt wurde. Diese so deutlich bekundete Kontrolle des Finanzsekretärs über die Parteimitglieder im Unterhause, wie sie also schon von Walpole

---

den Gewerkschaften (Trade Unions) in Fühlung steht (Standard 5. Oktober 1904 und The Reformers' Year Book 1906 p. 70 ff.). Hier sei noch erwähnt die Partei der Abgeordneten von Wales. Der Begründer derselben war Henry Richard, ein nonconformistischer Prediger und Sekretär der „Friedensgesellschaft". Die Wahlen zum Parlament von 1874 fegten die Partei aus dem Parlament. Im Jahre 1880 begann die „nationale" Bewegung in Wales. Ihr Leiter war Thomas Ellis. An Stelle der religiösen (nonconformistischen) Propaganda begann die für ein nationales Ziel. Ellis wurde bald von Mr. Rendel an Bedeutung überschattet: die Erhebung dieses Führers zur Würde eines Peer machte seiner Führerstellung ein Ende. Gegenwärtig ist der Führer der „Welsh party" Mr. Lloyd-George, der die nonconformistische mit der nationalen Bewegung zu vereinigen wusste. (Siehe darüber Times vom 26. September 1905 p. 2.)

1) Burke sagt von ihm („Appeal from the New to the Old Whigs"): „He was far from governing by corruption. He governed by party attachments". Siehe ferner Morley, Walpole p. 140.

2) Walpole pflegte sich und den damals neben ihm mächtigen Townshend als die „Firma" zu bezeichnen, welcher der König die Regierung anvertraut hatte. S. Blauvelt a. a. O. p. 219.

eingerichtet worden war, hat sich bis auf den heutigen Tag erhalten. Auch heute ist der Finanzsekretär (Patronage Secretary) der Treasury Mitglied des Unterhauses und gleichzeitig „Whip" der Partei, d. h. „Peitsche", der dafür sorgen muss, dass die Parteimitglieder im Unterhause bei wichtigen Abstimmungen in der nötigen Zahl vorhanden seien. Durch diese bevorrechtigte Stellung in der Verwendung der „Parteimittel" ward auch der First Lord of the Treasury der geborene Leader der Regierungspartei im Unterhause[1]). Der Leader der Commons stand aber nicht isoliert an der Spitze der Partei. Er hatte noch andere Mitglieder des Unternehmersyndikats, welches das Kabinett darstellte, zu befriedigen. Diese waren ebenfalls Parteiführer, allerdings nicht bedeutend genug, wie der Hauptführer, aber dennoch an der Leitung des Staats beteiligt. Es waren die Vertreter hervorragender Adelsfamilien, mitunter auch Bürgerliche, die zu hohem Vermögen gelangt waren. Vorbedingung war für solche Leadereigenschaft die Innehabung und Disposition über eine Reihe von Unterhaussitzen. Dieser sog. „Interest" bestand darin, dass der Leader, vermöge grossen Grundbesitzes oder vermöge von Familienverbindungen, die Wahl innerhalb eines Stadtfleckens oder einer Grafschaft beeinflussen und die Wähler zur Wahl eines bestimmten ihm genehmen Abgeordneten kommandieren konnte. Sehr kurz und bündig klingt z. B. eine Wahlrede des Herzogs von Newcastle an seine „Getreuen" in Seaford: „I need not tell you, gentlemen, how glad I shall always be to do everything in my power for the service of Corporation of Seaford in general and of every particular member of it; and I shall only add that the continuance of your favour to Mr. Hay (das war der von Newcastle empfohlene Wahlkandidat) on this occasion will be an addition to the many obligations already conferred"[2]).

§ 129.

Nicht nach der Fähigkeit, sondern nach der Anzahl der verfügbaren Sitze im Unterhause wurde der Leader der Partei gewählt. In der Weise herrschten die Familien der Walpoles, der Pelhams, der Pitts (von denen nicht weniger als 7 Mitglieder beinahe um dieselbe Zeit ins Unterhaus gewählt waren), der Bedfords, Grenvilles u. a. Man sprach dann von einem „Walpole's, Pelham's, Pitt's Interest". Dazu kam noch, als Georg III. die alte Whigverbindung sprengte, der sog. „Government Interest", d. h. diejenigen Unterhaussitze, über welche der König, bezw. die Regierung, auf jeden Fall verfügen durfte. Die Städte von Cornwallis gehörten hierher[3]). Denn auch Georg III. verschmähte es nicht, sich einen solchen „Interest" zu verschaffen.

Die Leaders kamen aber nicht bloss im Kabinett zusammen, um über bevorstehende Wahlschlachten und gemeinsame Politik zu beraten, sondern auch in Klubs, die seit dem 17. Jahrhundert in England zu blühen begonnen. Hier in den Klubs erfolgte namentlich die Verständigung mit jenen Leaders, welche nicht im Kabinett Sitz und Stimme hatten. Der Klub war die Zentrale der Parteiorganisation.

Ebenso aristokratisch wie die zentrale war die lokale Parteiorganisation in den Städten und Grafschaften. Auch hier finden wir im 17. und 18. Jahrhundert die Verbindung von Partei- und staatlicher Organisation, wie sie in der Zentralleitung zwischen Kabinett und Staatsrat bestanden. Die Friedensrichter und die Sheriffs in Graf-

---

1) Bezeichnend für diese schon im 18. Jahrhundert als notwendig gedachte Verbindung ist der Konflikt zwischen dem Duke of Newcastle und Henry Fox (1754—56). Letzterer sollte Leader im Unterhause sein und dennoch nicht die Kontrolle über die Verausgabung des Geheimmittelfonds erhalten, die sich der Duke selbst vorbehielt, haben. Fox schrieb ihm: „Your Grace's system of carrying on the House, I believe, will not do and while I have life, and breath to utter, I will oppose it". S. Waldegrave's „Memoirs".

2) S. Torrens, History of Cabinets 1894 vol. I. p. 483 f.

3) S. Porritt a. a. O. I. p. 364 und 414.

§ 129. schaften[1]), die Bürgermeister (mayors) oder Stadtverordnete in den Städten sind es, welche sich als Komitees in den Dienst der Partei stellen. Mitunter kommen sogar Klubbildungen in den Städten, z. B. der christliche Klub oder der blaue Klub in Bristol u. a. vor (s. Ostrogorski I. p. 126 Note 1). Diese werktätigen Provinzialagenturen der Partei werden von dem Generalagenten, dem „Undertaker" der Partei, geleitet (s. Porritt I. p. 380 ff.). Der Generalagent holt dann seine Weisungen in der Zentrale der Parteiorganisation.

Das war die „Squirearchie", die Parteihierarchie des Grundbesitzes im 18. Jahrhundert. Und unter dieser Parteiorganisation stand der abhängige Abgeordnete, der nur den Winken seines Leaders zu folgen und danach zu stimmen hatte.

Ein solcher Abgeordneter, der unter der Leaderschaft des jüngeren Pitt diente, sagte hierüber: „I was never present at any debate I could avoid, or absent from any division I could get at. I have heard many arguments which convinced my judgement, but never one that influenced my vote. I never voted but once according to my opinion, and that was the worst vote I ever gave. I found that the only way to be quiet in Parliament was always to vote with the ministers"[2]) (s. Crabb, Robinson's Diary, vol. 2 p. 316).

Selbstverständlich war daher nicht bloss in den Grafschaften, sondern auch in Landstädten die „Squirearchie" etabliert. In den grossen Industrie- und Handelsstädten herrschte ebenfalls eine hierarchische Ordnung, auf der von London aus wie auf einer Klaviatur gespielt wurde, nur dass es nicht Agrikulturinteressen waren, welche die Parteigenossen zusammenhielten, sondern Handelsinteressen, die ja auch eine mitunter noch drückendere Abhängigkeit der interessierten Personen untereinander schaffen können. Das Interessante dieser Organisation liegt darin, dass sie selbst heutzutage trotz der demokratischen Fortschritte des englischen Volkes sich im Effekt erhalten hat. Durch die riesige Kapitalakkumulation des 19. Jahrhunderts ist an die Stelle der grossen Landlords mit seiner „Squirearchie" der grosse Kapitallord mit seiner Herde von Clerks und anderen Handelsinteressenten, die von ihm abhängig sind, getreten.

War somit die Organisation der herrschenden Partei schon von Walpole im Prinzip geschaffen, so hatte die Gegenpartei, wenn sie wirksam werden wollte, nur das eine Mittel: ebenfalls nach diesem Schema der Organisation vorzugehen. Auch sie musste sich nach Leaders umsehen, ihre Whips haben, sich Anhänger in den Städten und Grafschaften schaffen[3]).

---

1) S. Porritt I. p. 403.

2) In gleicher Weise drückt sich der bekannte Parteiagent Bob Dodington („Diary" App.) zur Zeit Walpole's (1741) aus: „We are but a militia with some spirit at best; the disciplined troops, regulary paid joining in the principles as well as the service of their master; taught to think . . . that every thing that is advantageous is right".

3) Auch hier war Walpole, 1717 nach dem Fall von Townshend in der Opposition, der erste Meister. Er richtete zuerst Konventikel der Opposition ein und lehrte ihre Mitglieder, nicht nach der Güte der einzelnen Regierungsmassregeln zu stimmen, sondern hauptsächlich so, dass die Regierung zu Falle käme. Systematisch hat aber Bolingbroke, der grösste Gegner R. Walpole's, die Funktion der Opposition behandelt in seinem „Spirit of Patriotism". Er sagt hier: „They who affect to head an opposition or to make any considerable figure in it, must be equal at least to those whom they oppose; and I do not say in parts only, but in application and in industry, and the fruits of both, — information, knowledge, and a certain constant preparedness for all the events that may arise. Every administration is a system of conduct. Opposition therefore should be a system of conduct likewise, — an opposite, but not a dependant system . . . According to the present form of our Constitution, every member of either House of Parliament is a member of a natio-

Gegen Ende des 18. Jahrhunderts ist diese Organisation beider Parteien aber § 129. vollendet. Sie hat einen vorherrschenden Grundzug: sie ist kein auf demokratischer Gleichberechtigung der Mitglieder ruhender Genossenverband, sondern ein sozialer Herrschaftsverband, in dem die Leaders das Wort der Entscheidung führen.

Mit dem Beginn des 19. Jahrhunderts sollte sich dies nun ändern. Unter dem Einflusse demokratischer, der französischen Revolution entlehnter Ideen streben die Radikalen unter Führung Bentham's, Paine's, Priestley's die Demokratisierung der Gesellschaft an. Das Individuum soll frei von der Herrschaft der Leaders sein. Es ist dies ein Seitenstück zu der auch sonst bei staatlichen Institutionen damals angestrebten grösseren Beteiligung des Volkes an der Herrschaft im Parlamente und in den Kommunalverbänden. Aber ähnlich wie bei den genannten staatlichen Institutionen wurde hier bei den sozialen das Volk durch formelle Wahlrechte jeweils abgespeist, ohne die wirkliche Herrschaft zu erlangen. Wir werden nämlich gleich sehen, dass im Effekt diese demokratischen Bestrebungen dahin führten, dem Volke in den Parteikomitees (dem „Caucus") durch erweitertes Wahlrecht den Mund zu stopfen, wirklich aber in diesen nach wie vor nur die Stimmen der Leaders zum Worte kamen. Wie trotz des erweiterten Wahlrechts zum Parlament und zu den Kommunalverbänden, welches das 19. Jahrhundert brachte, die Zentralgewalt der Ministerien in der Staats- und Lokalverwaltung immer mehr gestiegen ist und immer mehr steigen wird, ebenso sind trotz der demokratischen Umformung der Parteiorganisation die Leaders heute wie vor zweihundert Jahren allein herrschend.

Schon seit der Zeit der kirchenreformatorischen Bestrebungen Wesley's, insbesondere seit dem Ende des 18. Jahrhunderts, war es üblich, in besonderen Vereinen und Gesellschaften öffentliche Zwecke durchzusetzen, die der Staat nicht durchsetzen wollte oder konnte. Diese Gesellschaften oder Vereine bekamen durch die französische Revolution in ihrer Kluborganisation besondere Anregung. Sie schossen trotz der strengen gesetzlichen Verbote (von 1796 bis 1817) gegen die Vereinsbildung wie Pilze empor. (Siehe Hammond, Fox 1903 ch. V.) Die bekanntesten sind: „Die Gesellschaft der Volksfreunde", die „Constitutional Society", der Whig-Klub in London, der „Hampden Klub", desgleichen die „London Corresponding Society" u. a., welche 1793/4 die Reform des Parlaments von Pitt erzwingen wollte, u. a. m. Sie hatten meist einen parlamentarischen Zweck, den sie mit Energie verfolgten. War dieser erreicht, dann verschwanden sie von der Bildfläche. Mitunter wurden untereinander korrespondierende Klubs gegründet, z. B. diejenigen, welche sich in den 80er Jahren des 18. Jahrhunderts bildeten, um die durch den amerikanischen Krieg hervorgerufenen Steuerlasten der Bevölkerung zu mindern und eine Reform der staatlichen Verwaltungsorganisation u. a. m. herbeizuführen[1]). Sie traten miteinander in Verbindung und man nannte sie „Caucus"[2]), eine Bezeichnung für korrespondierende Organisationen, die in

nal standing council, born or appointed by the people to promote good government, and to oppose bad government; and if not vested with the power af a minister of state, yet vested with the superior power of controlling those who are appointed such by the Crown. It follows from hence that those who engage in opposition are under as great obligations to prepare themselves to control, as they who serve the Crown are under to prepare themselves to carry on the administration". Interessant ist, dass hier Bolingbroke schon die offizielle Funktion jeder englischen Oppositionspartei, das Schema von „His Majesty's Opposition" in einer Art zeichnet, die auch noch heute Geltung hat.

1) S. Jephson a. a. O. vol. I. im Eingange.

2) Der Name „Caucus" stammt vom englischen Worte calker oder caulker = Kalfaterer. S. Ostrogorski I. p. 110.

§ 129. den Vereinigten Staaten von Nordamerika zu Beginn der Erhebung gegen England in Boston (1772) aufgekommen war. Das Muster dieses amerikanischen „Caucus“ wurde auch späterhin befolgt (im Anfange der 20er Jahre des 19. Jahrhunderts) bei Errichtung der katholischen Assoziation in Irland zur Durchsetzung der Katholikenemanzipation. 1830 ward in der Stadt Birmingham zur Durchsetzung der parlamentarischen Reformbill eine politische Union der unteren und mittleren Klassen des Volkes gebildet, was in anderen Städten zu ähnlichen Bildungen Anlass gab. Alle diese Unionen vereinigten sich hierauf zu einer „Federation“ mit einem eigenen Zentralkomitee. Als 1831 diese Reformbill erreicht worden, traten die bürgerlichen Klassen von der Union zurück, es verblieben nur die demokratischen Elemente, insbesondere in Birmingham. Diese vereinigten sich zu einer Working Men's Association und zu ähnlichen Bildungen in anderen Städten und bewirkten die Entstehung der Volkscharte und der ganzen Chartistenbewegung bis 1848[1]).

Die herrschenden Parteien trieben nun politische Vereinsbildungen auf breiter demokratischer Basis. Um sich nämlich den Boden ihrer Existenzberechtigung zu sichern, versuchten sie jenen Vereinsbildungstrieb für ihre Zwecke, das ist die abwechselnde Herrschaft im Staate, zu nützen. Nach der Reformakte von 1832 sind es zuerst die Liberalen und dann die Konservativen, welche für ihre Parteizwecke solche Vereinsbildungen in ihren Dienst stellen[2]). Von da an beginnt nun die Demokratisierung der bestehenden beiden Parteiorganisationen, ein Prozess, der bis 1886 dauert und merkliche Spuren nur in der unteren Parteiorganisation, nicht in der zentralen Parteileitung hinterlässt, im Effekt aber nicht, wie ursprünglich beabsichtigt, die Leaders durch demokratisch gewählte „Parteiräte“ ersetzt, sondern nach einer Periode des Hin- und Herschwankens zum Instrument der Leaders wird.

Die erste Form der Vereinsbildung, welche von den beiden grossen Parteien mit Beschlag gelegt wird, sind die sogen. Registration Societies, die sich nach der Reformakte von 1832 in Stadt und Land bilden. Die letztere Akte hatte die ständigen Wählerlisten (Register) eingeführt, und wie viel hierbei mangels jeder staatlich offiziellen Kontrollierung den Privatinteressen und daher der Vereinsbildung überlassen blieb, ist oben (Bd. I. S. 286 f.) dargetan worden.

Robert Peel hatte 1837 in einer zu Tamworth gehaltenen Rede mit den Worten: „Register, Register, Register“ zu solchen Vereinen, die sich „Registration Societies“ nannten, aufgemuntert. Konservative und Liberale nahmen sich dies zu Herzen. Die so gebildeten Vereine waren von einem Parteiagenten, dem Sektretär des Vereins im Gange erhalten, hatten aber eine fluktuierende Mitgliederschaft, dazu keine besondere Aufgabe, als bloss die Registrierung der Parteimitglieder in die Wählerlisten zu kontrollieren. Auch waren keine besonderen Lasten für die Mitglieder damit verbunden, insbesondere keine Geldbeiträge. Wenngleich das Interesse der grossen Parteien mit pünktlicher Eintragung ihrer Anhänger in die Wählerlisten innig verknüpft war: das sogen. „Machen der Wahlen“ („hole and corner management“) fehlte. Die Kandidaten, die sich in einem Wahlbezirk vorstellten, brauchten nicht wie heutzutage, die provinzielle Empfehlung der Parteileitung mit sich zu bringen. Diese Laxheit der Organisation bewirkte, dass die „Registration Societies“ am Ausgange der 40er Jahre des 19. Jahrhunderts verschwanden.

Einen neuen Impuls zur Aufnahme desselben Gedankens, der genossenschaftlichen Vereinsbildung innerhalb des Parteiwesens, brachte die zweite parlamentarische Reform-

1) S. dazu Jephson a. a. O. I. passim.
2) S. Ostrogorski I. p. 128ff.

akte von 1867. Sie führte unter Leitung der beiden liberalen Führer in Birmingham, § 129. Schnadhorst und Joseph Chamberlain, seit 1873 zur Etablierung des sogen. „Caucus" von Birmingham. Der Grundgedanke dieser Vereinsbildung war die vollkommenste Beherrschung des Wählermaterials in der Stadt, durch das in jedem Stadtquartier eingerichtete Exekutivkomitee der Partei. Jedes dieser Exekutivkomitees, welches einen eigenen Präsidenten und Sekretär hatte, entsandte diese beiden Funktionäre und noch ausserdem drei besonders gewählte Delegierte in das Hauptexekutivkomitee der Stadt. So war denn dieses letztere, da es 16 Stadtquartiere in Birmingham gab, aus 80 Personen zusammengesetzt. Diese achtzig hatten die Befugnis, noch andere 30 Personen zu kooptieren, so dass das Komitee zusammen 110 Personen zählte. Dem Exekutivkomitee der Stadt stand das Generalkomitee zur Seite, welches aus den vorerwähnten 110 und ausserdem aus 30 gewählten Repräsentanten jedes Stadtquartiers bestand. Der Mitgliederstand des Generalkomitees betrug 480.

Diesen 480 (110 + 16 . 30) fügte man noch im ganzen 24 Mitglieder hinzu, so dass die Gesamtzahl des Generalkomitees 504 betrug. Das waren die gefürchteten „Sixhundreds", der Caucus von Birmingham, der über das Wohl und Wehe der liberalen Partei in der Stadt Birmingham zu entscheiden hatte.

In den folgenden Jahren wurden in ähnlicher Weise der Caucus oder die „Hundertschaften" in anderen Städten des Reichs eingerichtet, bis dann 1877 ein Zusammenschluss aller dieser „Caucus-Hundertschaften" zur „National Liberal Federation" stattfand. Gladstone war ihr Schützer, und sein Sieg in der Wahlcampagne von 1880 wurde der Wirsamkeit der Caucus zugeschrieben. Von 1880 bis 1885 hatte dieser die Blüteperiode seiner Macht und seines Einflusses. Chamberlain, der Leiter des Caucus in Birmingham, wurde Kabinettsminister. Der Caucus des Reiches diktierte das Parteiprogramm, das von radikalen Forderungen strotzte. Er diktierte den einzelnen lokalen Filialen des Caucus ihre Abgeordneten und den Abgeordneten ihr Arbeitsprogramm während der Legislaturperiode. Wer nicht mittun wollte, der wurde vom Caucus boykottiert. Kurz, aller Schein sprach dafür, dass in England das System der nordamerikanischen Parteiorganisation mit ihren „Bosses" und „Wirepullers" eingeführt worden sei. Aber der *Schein* dauert nur kurze Zeit. Im Jahre 1886 führte die irische Home-Rulefrage zu einer Zersplitterung der liberalen Partei. Chamberlain und seine Gefolgschaft verweigerten Gladstone die Heeresfolge. Die liberalen Caucus-Hundertschaften der National Liberal Federation entschieden sich für Gladstone. Mit dieser Bresche, die so in die Parteiorganisation geschlagen war, schwand auch der Glaube an das radikale Parteiprogramm. Denn dem Caucus-Prinzipe zufolge hätte ja Chamberlain unbedingt Gladstone folgen müssen. Einmal schwach geworden, suchte der Caucus nicht den Schwerpunkt auf das Programm, sondern auf die Festigkeit der Organisation zu legen. Zu dem Zwecke erfolgte dann noch 1886 der Zusammenschluss der alten, auf dem Gedanken des Herrschaftsverbandes ruhenden Parteiorganisation der Zentralleitung (der Leaders) mit dem mehr demokratischen Caucus-System der provinziellen Parteiorganisation dadurch, dass der Hauptsitz der National Liberal Federation nach London verlegt wurde und letztere die Verbindung mit dem Leadersystem, wie es in der schon von früher bestehenden Central Liberal Association verkörpert erscheint, einging. Das Sekretariat dieser beiden Vereine der National Liberal Federation und der Central Liberal Association wurde nämlich in einer Person vereinigt. Dadurch ist der Caucus in den Dienst der Leaders getreten. Seitdem hat er sich nicht wieder frei gemacht, ein neuer Beleg für das von uns oben bezeichnete Grundgesetz englischer Parteibildung, nämlich das *Gravitationsgesetz der Parteiorganisation*. Nur auf dieses, nicht auf das Programm

§ 129. legt der Engländer Nachdruck. Auch die neueste Gestalt der Partei zeigt dies. Eine Wiederauffrischung des Liberalismus durch das Newcastle-Programm von 1892, wodurch die verschiedenen Sektionen der liberalen Partei in ihren diversen Wünschen befriedigt werden sollten, führte wegen seines Umfanges von Programmpunkten („Logrolling") zu einem unausbleiblichen Verfall der Partei, zu ihrer Einflusslosigkeit bei dem letzten Kampf gegen die Existenz des Oberhauses und zu ihrer endgültigen Niederlage 1895. Doch sprechen nunmehr alle Anzeichen dafür, dass die Partei durch gemeinsamen Widerstand gegen die Chamberlain'sche Zolltarifspolitik wieder Stärke und festes Gefüge erlangen wird, wie sie auch hierdurch eben zur Herrschaft gelangt ist und ein starkes Kabinett gebildet hat. Freilich spiegelt sich in diesem die Parteizersplitterung insofern wieder, als darin sowohl Anhänger als auch Gegner der Home-Rule sitzen und die Parteigruppe der Abgeordneten von Wales, ja sogar die Sozialisten vertreten sind.

Die konservative Partei zeigt eine ähnliche Entwicklung seit 1867. Disraeli verstand es, seine Partei ebenfalls mit dem Caucus zu befreunden, wenigstens in den lokalen Sphären der Parteiorganisation, in den Ortschaften und in der Provinz wurde der konservative Caucus eingeführt. Doch sicherten sich die Leaders, im Gegensatz zu den Liberalen, gleich anfangs die Leitung der Maschine. Sie drückten, und nicht der Caucus, d. i. die organisierte Volksmasse. Auch innerhalb der konservativen Partei kam es zur Vereinigung der lokalen Filialen des Caucus, der „National Union of the Conservative and Constitutional Associations" 1867.

Zwar versuchte Randolph Churchill 1883/84, von demokratischen Ideen erfüllt, die Demokratisierung der konservativen Zentralleitung nach liberalem Muster. Er fällt infolge des Misslingens seiner Absichten 1886 ab (siehe W. S. Churchill a. a. O. ch. VII. und ch. XVI.). Es war eben alles vergeblich! Seine Bestrebungen geben zwar den Antrieb für die konservative Partei, die Zentralleitung ein wenig im demokratischen Sinne zu reorganisieren, sein Fall bewirkt aber wesentlich einen nur noch engeren Zusammenschluss der Leaders, und seit der Zeit sind die Leaders auch hier ausschliesslich herrschend.

So hat sich an dem alten System der Parteiorganisation, wie es vor 1832 bestand, im Prinzip nichts geändert. Geblieben ist sowohl bei den Liberalen als auch bei den Konservativen der alte ausschliessliche Einfluss der Leaders, die der hohen Geburts- oder Finanzaristokratie entnommen werden. — Die lokale Parteiorganisation in den einzelnen Wahlbezirken ist zwar demokratisiert worden, d. h. das Volk ist mit Rechten für die Parteiorganisation zu wählen bedacht worden, ohne aber auf die Gestaltung der Politik Einfluss nehmen zu können. Diese wird nach wie vor 1832 von den Leaders betrieben.

§ 130. **Die heutige Parteiorganisation: der Caucus.**

Derselbe beruht auf dem formellen Prinzip des sozialen Verbandes. Solche soziale Verbände werden vor allem in der Lokalität, im Wahlbezirk eingerichtet. Sie bilden die sogen. lokale Parteiorganisation. Sodann folgt der Zusammenschluss aller dieser lokalen Parteiverbände zu einem Gesamtverband, der durch eine Zentrale als Organisation des Landes repräsentiert wird. Diese Zentrale des Caucus hängt mehr oder weniger lose mit dem Interessenverband der Leaders zusammen. Dies ist dann die zentrale Parteiorganisation.

I. Die lokalen Parteiorganisationen und ihre Aufgaben.

In jedem besonderen Stadtteile, der für Wahlzwecke als Stimmbezirk fungiert, bilden die Parteimitglieder eine Vereinigung, die Abgeordnete in das Zentralorgan der

für den gesamten Wahlbezirk eingerichteten Parteiorganisation entsendet. So ersteht damit in jedem städtischen Wahlbezirk ein Gesamtverband, der in so viele Einzel- oder Unterverbände zerfällt, als es Stimmbezirke (Polling-Districts) in der Stadt gibt. Mitglied des Einzelverbandes in jedem Stadtquartier kann jeder Parteiangehörige innerhalb des Stimmdistrikts werden. Besondere Aufnahmebedingungen werden höchst selten vorgeschrieben. Die Versammlung der Stadtquartier-Mitglieder wählt ein permanentes Exekutivkomitee, entsendet Delegierte in die Zentralversammlung der städtischen Parteiorganisation und bezeichnet die Wahlkandidaten für die Stadtwahlen, die nach Stadtquartieren erfolgen. Ausserdem hat diese Vereinigung des Quartiers noch deshalb Bedeutung, weil sie den ständigen Kontakt mit der Wählerschaft unterhält. Freilich ist die Zahl der ständigen Mitglieder dieser Quartiervereinigung, die oft 1500—1600 Wähler zählt, eine im Verhältnis zu dieser Zahl sehr geringe. Die einen fürchten sich sehr, mit ihrer politischen Sympathie oder Antipathie hervorzutreten, die andern sind schwankend und lassen sich besonders gern anwerben. Ständige Mitglieder sind gewöhnlich nur 8—10 % der ganzen Wählerschaft. Aber diese haben auch den ständigen Tross und das Gefolge des Sekretärs (Ward Secretary) und des Präsidenten des Quartiers abzugeben. Der erstere ist gewöhnlich ein Berufspolitiker der weniger guten Sorte, sehr oft Sollicitor (Rechtsagent). Der Präsident der Quartiervereinigung und der Sekretär „machen" die Wahlen der in das Zentralkomitee der Stadt Delegierten. Sie „machen" überhaupt jede Aeusserung und Demonstration ihrer Vereinigung.

§ 130.

Die Delegierten, die Sekretäre und Präsidenten des Quartiers bilden zusammen das Zentralkomitee der Stadt, das „Council" oder Generalkomitee. In dasselbe werden auch noch besonders reiche Parteimitglieder kooptiert, so dass eigentlich das Generalkomitee nicht aus direkten Volkswahlen und überhaupt nicht ausschliesslich aus Volkswahlen hervorgeht. Die Hauptrolle aber innerhalb der städtischen Parteiverbände entfaltet nicht dieses Generalkomitee, das gewöhnlich aus mehreren hundert Personen besteht, sondern ein Exekutivkomitee, das aus einem Präsidenten, Vizepräsidenten, dem Schatzmeister und Sekretär, sowie aus dem Präsidenten (Chairman) und den Sekretären der Wards (Stadtquartiere) besteht. Mitunter werden auch die Leaders der Lokalität, das sind die hervorragenden Politiker der Ortschaft, die durch Geld oder Ansehen hervorragen, hinzugerechnet. Dieses Exekutivkomitee oder der „Inner circle" ist es in der Tat, der die Politik des Parteiverbandes „macht". Der S e k r e t ä r des städtischen Parteiverbandes ist der Spiritus rector, der allgeschäftige Impresario der Bewegung des Parteiverbandes. Der Präsident des Verbandes ist gewöhnlich ein im Volkssinn „respektabler" Mann — oder, wie die Volkssprache von ihm sagt, ein Mann, der „die grössten Lügen sagen kann" („the man, who can tell the biggest lies"). Der Kern dieses Verbandes gehört dem kleinen Bürgertum an. Die Aristokratie sowie der angesehene Bürgerstand halten sich von ihm fern und kommen nur dann mit ihm in Berührung, wenn sie als Wahlkandidaten auftreten oder als Parteiredner dem Lokalverbande der Partei dienen wollen.

Die Aufgaben der lokalen Verbände sind vor allem die Beaufsichtigung der richtigen Registrierung, der Aufstellung der Wahlregister, wobei, wie schon oben (s. oben Bd. I. S. 286) erwähnt, mehr die Parteirücksicht als die Wünsche des einzelnen Wählers zu Worte kommen. Sodann die Erhaltung des Parteienthusiasmus durch bestellte Redner aus London (mitunter Parlamentarier der Partei), durch häufige Parteidemonstrationen, durch Zusammenkünfte der Mitglieder bei sogen. Tanz- und Theeabenden, wo den Mittelpunkt die Abgeordneten der Wahlbezirke oder die lokalen Parteihonoratioren (Leaders) abgeben. Ferner besorgt der Lokalverband die Wahlcampagne selbst,

§ 130. bei der alle Mittel und Praktiken der Partei nach dem Kommando von der Parteizentrale in London zur Anwendung kommen. Selbstverständlich ist es auch der lokale Parteiverband, welcher die materielle Wohltätigkeitsäusserung des Wahlkandidaten für den Wahlbezirk im geeigneten Momente zu bewirken weiss und auf diese Weise viel zur Umgehung des Gesetzes gegen Wahlbestechung beiträgt [1]).

---

1) Ein anschauliches Bild der Caucusorganisation einer englischen Stadt, nämlich von Birmingham, verdanke ich Herrn C. A. Vince, Sekretär der „Birmingham Aston and Handsworth Liberal Unionist Association", deren Präsident Joseph Chamberlain ist. Aus dieser Darstellung wird auch die enge Verknüpfung zwischen Parteiorganisation und Wahlbezirk deutlich hervorleuchten. Herr Vince schreibt mir:

„Die Stadt Birmingham ist (1903) in 7 parlamentarische Wahlbezirke (divisions) eingeteilt, von denen jeder einen Abgeordneten ins Unterhaus entsendet. Für Kommunalwahlen ist Birmingham in 18 Wahlbezirke, d. i. Stadtquartiere (wards) eingeteilt, von denen jeder 3 Stadträte wählt. Dazu kommen noch 18 Aldermen, die jeder von einem Wahlbezirk gewählt werden. Die Zahl der Wähler beträgt 102 712. Der Caucus folgt ganz dieser Wahleinteilung.

Ehe seine Organisation beschrieben wird, sei erwähnt, dass von den Unterhausmandaten 5 von den liberalen Unionisten und 2 von den Konservativen innegehabt werden. Die 72 Mitglieder des Stadtrats (town council) sind wie folgt nach Parteien geschieden:

33 liberale Unionisten	:	davon 8	Aldermen	und 25	Räte
20 Konservative	:	„ 3	„	„ 17	„
19 Liberale	:	„ 7	„	„ 12	„

Unter den gegebenen Verhältnissen arbeiten der unionistische und der konservative Caucus der Stadt zusammen. Bei Differenzen zwischen beiden entscheidet ein Ausschuss, das sog. Unionist Joint Committee, bestehend aus 6 liberalen Unionisten und 6 Konservativen. Doch wird eine Intervention dieses Ausschusses selten nötig. Jedes Mitglied der Liberal Unionist Association (also des Unionistischen Caucus) ist auch ein Mitglied des sog. Ward Committee des Stadtquartiers (ward) in dem es lebt. Jedes Ward Committee hält jährlich eine Versammlung ab. Alle Personen, die zur Partei gehören, werden zur Versammlung durch die Zeitung geladen.

Bei dieser Jahresversammlung werden gewählt 1) die Beamten des Ward Committee: Vorsitzender (Chairman), Sekretär und Schatzmeister auf 1 Jahr, 2) Stimmbezirksbeamte (polling-district officers, 3) das Quartierkontingent (Ward-Contingent), d. i. die Vertretung des Ward in dem Vertrauensrat (Divisional Council), der das Organ des gesamten Parlamentswahlbezirks ist, in welchem das Stadtquartier (Ward) gelegen ist.

Das Ward Committee wählt auch in seiner Jahresversammlung einen kleinen Exekutivausschuss, der die laufenden Geschäfte der Partei innerhalb des Stadtquartiers besorgt. Es kann keine wichtigen Geschäfte ohne Zustimmung der Vollversammlung (Ward Committee) erledigen, insbes. nicht die Nomination von Kandidaten. Doch wird die letztere gewöhnlich nicht von der Hauptversammlung desavouiert.

Die Ward Committees jedes Stadtquartiers entsenden in die Hauptversammlung des parlamentarischen Wahlbezirks, in ein sog. Divisional Council, das sog. Ward Contingent, d. i. so viel Delegierte, als 3 % der Wähler des Stadtquartiers ausmachen. Das Divisional Council hält seine Vollversammlung im April eines jeden Jahres. Es wählt bei dieser Gelegenheit seine eigenen Beamten und seinen Exekutivausschuss. Es wählt auch einen Delegierten (gewöhnlich seinen Vorsitzenden, Chairman) in das Managament Committee. Dem letztern liegt die Wahrung der Parteiinteressen in der ganzen Stadt ob. Es kann den untergeordneten Vereinigungen (Ward Committees, Divisional Councils) Vorschläge zur Annahme machen, aber nichts vordiktieren. Autonomie für die letzteren ist Grundsatz. Die Divisional Councils zusammengenommen bilden das Grand Committee, das eigentliche Repräsentativorgan des gesamten Stadtcaucus, der Liberal Unionist Association. Diese Vollversammlung tagt im Mai, hört den Rechenschaftsbericht (adress) ihres Präsidenten, wählt einen neuen, dann die Vizepräsidenten, den Schatzmeister und zwei Ehrensekretäre (honorary secretaries). Diese Organe sind ex-officio-Mitglieder des Management Committee.

Die Stadt ist ausserdem entsprechend den Stimmbezirken für Parlamentswahlen (sog. polling districts, s. über diese oben Bd. I. S. 283) in Polling-District-Committees eingeteilt. Jedes Committee bildet eine Unterabteilung des Ward-Committee und hat einen Vorsitzenden (chairman) und einen Sekretär. Diesen beiden liegt das sog. canvassing bei den Wahlen, d. h. die Stimmwerbung besonders ob. Das Polling-District-Committee bildet gewissermassen das

§ 130. Die lokalen Parteiverbände in den Grafschaften sind von denen der Städte schon deshalb verschieden, weil ihnen natürlich die dichte Bevölkerung fehlt. In der Grafschaftshauptstadt befindet sich der Sitz des grafschaftlichen Parteikomitees, aber die Verbindung mit den einzelnen Stimmbezirken, in welche die Grafschaft zerfällt, ist ziemlich lose und wird meistens durch korrespondierende Agenten besorgt. Mehrere Kirchspiele des Grafschaftsbezirkes sind, so gut es eben geht, zu einem Unterkomitee des Wahlbezirks vereinigt, das dann dieselbe Stelle versieht, wie in der Stadt der Parteiverband des Quartiers. Ausserdem umfasst die Grafschaft auch städtische Gemeinden, die Städte im sozialen, nicht rechtlichen Sinne sind, weil sie keine Korporationsrechte besitzen. Hier eine Parteiorganisation zu schaffen, bietet keine sonderliche Schwierigkeit, weil der sonst auf dem platten Lande hindernde Einfluss des Squire und Pfarrers fehlt. Aber aus eben diesem Grunde macht die Caucusbildung auf dem platten Lande der Grafschaft Schwierigkeit. Im Prinzip ist das Zentralkomitee der Graftschaftshauptstadt über die Parteiverbände des Wahlbezirks, welchen die Grafschaft bildet, allmächtig.

II. Die zentrale Parteiorganisation und ihre Aufgaben.

In der liberalen Partei haben sich die lokalen Parteiverbände zu einem Gesamtverbande des Reichs 1877 zusammengeschlossen. Es ist dies die „National Liberal Federation".

Die gegenwärtige Organisation der National Liberal Federation ruht auf folgenden Normen (s. The General Objects and Constitution of the N.-L.-F.):

Beamte (officers) derselben sind ein Präsident und ein Schatzmeister, die bei jeder jährlichen Tagung der Vollversammlung gewählt werden, und ein Vorsitzender (Chairman) des General Committee, der bei dessen erster Tagung alljährlich gewählt wird.

Die Organe des N.-L.-F. sind:

1) ein Vollrat (Council),
2) ein Generalkomitee,
3) ein Exekutivkomitee.

1) Der Vollrat besteht aus den Beamten der N.-L.-F., dem Exekutivkomitee, Delegierten der einzelnen Lokalorganisationen und allen liberalen Unterhausmitgliedern. Die Zahl der Delegierten, welche jede Lokalorganisation in den Vollrat entsendet, ist 1 ‰ der Wählerschaft der betreffenden Lokalorganisation. Für Lokalorganisationen, die nicht einen ganzen parlamentarischen Wahlbezirk umfassen, dürfen nicht mehr als 3 Delegierte erscheinen.

In der jährlichen Vollversammlung des Rats werden die Beamten gewählt und wichtige Parteifragen in Form von Resolutionen beschlossen, die das Exekutivkomitee zuvor vorbereitet. Dieses letztere hat auch 14 Tage vor der Tagung des Rats an jede Lokalorganisation das Agenda Paper (die Tagesordnung) der Vollversammlung und den Rechenschaftsbericht für das abgelaufene Jahr zu senden. Bei der jährlichen Vollversammlung des Rats und während seiner Tagung hat das Exekutivkomitee die Funktion, alle streitigen Fragen der Geschäftsordnung zu entscheiden.

Ausser der jährlichen Vollversammlung kann jeder Beamte der N.-L.-F. eine ausserordentliche Sitzung einberufen und zwar entweder auf Ersuchen von nicht weniger als 10 Lokalorganisationen oder auf Beschluss des General- oder Exekutivkomitees hin, oder nach eigenem Ermessen.

---

eigene Feld der Berührung politisch Gleichgesinnter und zwar bei Konzerten, geselligen Zusammenkünften u. a. m., wo Parteireden gehalten werden. Der Hauptzweck dieser Parteizusammenkünfte ist, nähere Bekanntschaft derjenigen Parteigenossen zu vermitteln, die sich freiwillig um die Wahl und Stimmwerbung zu schaffen machen."

§ 130. 2) Das Generalkomitee ist ähnlich zusammengesetzt wie der Vollrat, nur dass hier nur je 1 Delegierter für jede Lokalorganisation erscheint. Seine Haupttätigkeit ist die Unterstützung der Bildung neuer Lokalorganisationen, Verbreitung und Initiative für Parteibeschlüsse, die dem Vollrat bei seiner jährlichen Tagung unterbreitet werden sollen, und die Wahl seines Vorsitzenden sowie des Exekutivkomitees auf 1 Jahr.

Es tagt mehrmals im Jahre. Die Tagesordnung wird 21 Tage vor jeder Tagung den Lokalorganisationen bekannt gegeben. Einen Monat vor der Sitzung des Generalkomitees, in welcher das Exekutivkomitee gewählt wird, zirkuliert bei den einzelnen Lokalorganisationen eine Liste derjenigen Mitglieder des Exekutivkomitees, die eine Wiederwahl anstreben oder Namen von Kandidaten, die vom Exekutivkomitee neu vorgeschlagen werden.

Lokalorganisationen, die andere Personen zu nominieren wünschen, müssen dies mindestens 14 Tage vor jener Sitzung dem Sekretär der „Federation" bekannt geben. Für den Fall, dass die Zahl der nominierten Kandidaten die Zahl der zu wählenden überschreitet, greift man zur Ballotage. Ausserordentliche Sitzungen können hier, analog solchen des Vollrats, einberufen werden.

3) Das Exekutivkomitee besteht aus den Beamten des N.-L.-F. und 20 Mitgliedern, die nicht Unterhausmitglieder sein dürfen und die vom Generalkomitee gewählt werden. Die 3 Mitglieder des Exekutivkomitees, welche die geringste Zahl seiner Sitzungen während eines Jahres mitgemacht, müssen sich für das folgende Jahr zurückziehen und sind für 3 Jahre nicht wieder wählbar. Dem Exekutivkomitee liegt die laufende Geschäftsführung ob.

Aenderung dieser Organisationsregeln ist nur durch die Vollversammlung des Rats und nur nach vorausgegangener 1monatlicher Anmeldung beim Sekretär des N.-L.-F. möglich.

Das Exekutivkomitee ist nun die Seele jeder Bewegung des Verbandes. Seine Kompetenz ist in dem Statut der bestehenden Organisation mit einer bezeichnenden Generalklausel erledigt: „and shall generally carry on the business of the Federation". Das besagt alles! Im besonderen sei bemerkt, dass in die Hände des Exekutivkomitees der sog. „pledge", d. i. die schriftliche Verpflichtung, mit der Partei im Unterhause durch „Dick und Dünn" zu gehen, eine Verpflichtung die jedem von der Partei aufgestellten Wahlkandidaten für das Unterhaus abverlangt wird, zu legen ist[1]). Unterzeichnet wird er vom Kandidaten gleich nach der Wählerversammlung (convention), die ihn aufstellt.

Dem Sekretariat, das innerhalb des Exekutivkomitees wieder von hervorragender Bedeutung ist, zur Seite steht das Publication-Department, das die politischen Flugschriften der Partei und insbesondere die Parteimonatsschrift, das „Liberal Magazine" redigiert und auch sonst die politischen Waffen für den Parteikampf schmiedet. Ausserdem sind noch zur Ueberwachung der Lokalverbände von der

1) Der „Pledge" der irischen Nationalpartei, wie er 1885 entworfen, von Parnell approbiert und heute in Geltung steht, lautet: „I pledge myself that in the event of my election to Parliament I will sit, act, and vote with the Irish Parliamentary party, and if, at a meeting of the party convened upon due notice specially to consider the question, it be determined by a resolution supported by a majority of the entire Parliamentary party that I have not fulfilled the above pledge I hereby undertake forthwith to resign my seat." Die „Times" (vom 23. Juni 1905) fügt der Mitteilung desselben bezeichnend hinzu: „This pledge, which is supposed to be signed by every candidate at the Convention responsible for his adoption, and which has been in force since 1885, is said to have been drawn up by Mr. Healy with the approval of Mr. Parnell."

Zentrale eine Art von Distriktskommissären (Distriktsagenten) bestellt, welche innerhalb eines aus mehreren Lokalverbänden bestehenden Distriktes diese letzteren kontrollieren. § 130.

Der Einfluss der Leaders ist nun durch folgende sinnreiche Kombination gewahrt. Schon das Klubsystem des ausgehenden 18. und des beginnenden 19. Jahrhunderts liess die Leaders sich in solchen Klubs zusammenfinden. So wurde auch der konservative Carlton-Klub (1831) gegründet und der liberale Reform-Klub (1836). Sie sind gegenwärtig abgelöst durch die moderne Form. Bei den Liberalen ist jetzt die „Central Liberal Association" der Sammelpunkt der Leaders und wird von dem „Whip" der Partei präsidiert.

Dieser Klub enthält die notwendigen Amtslokale in der Parliament-Street, nahe dem Parlamentsgebäude. Hier befinden sich der Chief Whip der Partei und die permanenten Beamten des Klubs, sowie der Stab von Boten, die den täglichen „Whip" (wörtlich = Peitsche) d. i. die Aufforderung an die parlamentarischen Parteimitglieder, im Parlament zu erscheinen, austragen. Die Central Association ist das Medium, durch das die liberalen Provinzialklubs ihre Kandidaten zum Unterhause erhalten, sie ermuntert zur politischen Agitation in den Provinzen, sie erhält für ihre Agenten juristischen Beirat u. a. m.

Ein Exekutiv- und ein Generalkomitee, bestehend aus liberalen Peers, Unterhausmitgliedern und liberalen Parteimitgliedern von Ansehen, wird alljährlich gewählt. Der Jahresbeitrag ist 4 £. Für die liberalen Parteiagenten besteht eine eigene Stiftung, der sog. „Gladstone Benevolent Fund for Liberal Agents". Jeder Parteiagent, der mindestens 5 Jahre der Partei gedient, hat Anspruch auf eine Invaliditäts- und Altersversorgung. Desgleichen die Witwen und Waisen.

Der Sekretär der National Liberal Federation ist für gewöhnlich gleichzeitig Sekretär des Leader-Klubs (Central Liberal Association). Dadurch wird den Leaders der weitgehendste Einfluss nicht bloss auf die zentrale Parteiorganisation, sondern auch, und das namentlich wegen der steten Hilfsbedürftigkeit und Geldnot der Lokalverbände, auf diese letzteren gesichert. Soll eine politische Strömung im Lande erzeugt werden, so geben die Leaders in London die Parole aus, und wie im Echo hallen dann auf dieselbe Tonart gestimmte Petitionen der Lokalverbände zurück.

Die National Liberal Federation umspannt nicht das ganze Reich. Schottland hat seine eigene Scotish Liberal Association (gegründet 1880 in Gladstones Midlothian Campaign). Auch Wales, doch in grösserer Subordination unter die englische Vereinigung, als Schottland. Der Name ist „Y Cynghor Rhyddfrydig Cenhedlaethol Cymreig" (= Der Nationale Liberale Rat von Wales), besteht aus 120 Delegierten und 30 Männern, die das „General Purpose Committee" bilden. Dieses bestellt 3 Subkomitees (für Finanzen, Parteiliteratur und Organisation). Ausserdem gibt es in Anlehnung an die National-Liberal-Federation regionale liberale Vereinigungen, wie z. B. die „London Liberal und Radical Union" für London, die „Home Counties Division" in Südengland, die „Midland Liberal-Federation" für Mittelengland.

Andere liberale Organisationen sind noch der National Liberal Club (gegr. 1892), die „National Reform Union" (gegr. 1864), die „Liberal League" (gegr. 1902 von Lord Rosebery für die Zwecke eines Imperialismus auf liberaler Grundlage), die „Financial Reform Association" (gegr. 1848 für die Zwecke der Sparsamkeit in der Staatsverwaltung), das „New Reform Club Political Committee" (gerichtet gegen Militarismus und Aggressivpolitik), der berühmte „Eighty Club" (gegr. 1880, daher der Name! Er stellt insbesondere die Parteiredner und Debatter), schliesslich die „London Liberal Federation"

§ 130. (mit dem Wirkungskreis der Metropole!). Auch Frauenvereine für politische Agitation der Liberalen sind vorhanden, so die „Women's Liberal Federation" (gegr. 1886) mit ungefähr 6000 Mitgliedern, die „Women's National Liberal Association", die „Scottish Women's Liberal Federation" (gegr. 1891). Aber alle sind mehr oder minder im Schlepptau der grossen „Federation".

Die konservative zentrale Parteileitung ist ähnlich organisiert. Auch hier ein Gesamtverband unter dem Namen der National Union of Conservative and Constitutional Associations (gegründet 1867). Die gegenwärtige Organisation der konservativen Parteizentrale ruht auf Normen, die zuletzt durch die Oxford-Konferenz vom 22. November 1887 revidiert wurden [1]). Eine Neuorganisation steht gegenwärtig bevor (siehe Times vom 5. Februar 1906 p. 9 f.).

Mitglieder der National-Union sind alle konservativen Lokalorganisationen. Ihr Jahresbeitrag steht in ihrem Belieben. Ausserdem können sich noch andere Klubs, insbesondere Arbeitervereine (Working Men's-Clubs), gegen Zahlung eines Jahresbeitrags von 1 £ 1 s. anschliessen (sog. Subscribing-Clubs). Arbeitervereine zahlen nur 10 s. 6 d. jährlich. Dazu kommen noch Ehrenmitglieder (honorary members), die 1 £ 10 s. Jahresbeitrag entrichten müssen.

Das Hauptorgan ist die Vollversammlung (Conference), die aus allen Lokalorganisationen, dem Präsidenten, Vizepräsidenten, je einem Delegierten der subscribing clubs, den Ehrenmitgliedern, je 20 Delegierten der irischen und schottischen Parteiorganisation und allen Beamten und Mitgliedern des Vollrats einer Parteiprovinz (Division of National Union) besteht. Solche Parteiprovinzen umfassen die Lokalorganisationen einer oder mehrerer Grafschaften und sind: „The Northern, Yorkshire, Lancashire und Cheshire, Midland, Eastern, Home Counties, Metropolitan, Western, North Wales und South Wales Division".

Der Vollversammlung (Conference), die alljährlich wenigstens einmal tagt, steht ein ihre Beschlüsse vorbereitendes Organ zur Seite, das sie auch einberuft. Es ist der Rat (Council). Er besteht u. a. aus einem Präsidenten, dem Vorsitzenden (Chairman) jeder Parteiprovinz, einem der Parteiwhips und dem obersten Parteiagenten, sodann aus 21 alljährlich von der Konferenz gewählten Mitgliedern sowie je 3 Delegierten jeder Parteiprovinz (division). Der Mittelpunkt des Rats ist ein oder mehrere Sekretäre, die bezahlt und vom Council gewählt werden. Die laufende Verwaltungstätigkeit ruht in den Händen eines Exekutivkomitees, bestehend aus 7 Mitgliedern des Rats (Council), einem Finanzkomitee, bestehend aus 3 Mitgliedern, wobei Ausgaben aus dem Parteifonds nur auf die Unterschrift von wenigstens 2 Mitgliedern hin gemacht werden dürfen, einem Publikationskomitee, bestehend aus 7 Mitgliedern, das für die Veröffentlichung von Parteivorschriften Vorsorge trifft, und das Lecture-Komitee, bestehend aus 5 Mitgliedern, das öffentliche Vorträge und Reden arrangiert.

Bei jeder Tagung haben die Komitees dem Council Bericht zu erstatten.

Aenderungen der Organisationsnorm sind nur durch eine $^2/_3$ Majorität der Konferenz möglich.

Aus dieser Bestimmung und aus den obigen Ausführungen geht hervor, dass die Organisation der konservativen Partei viel zentralistischer und weniger volkstümlich organisiert ist als die der liberalen Partei. Auch ist die Autonomie der Lokalorganisation hier geringer als dort.

Die Parteiprovinzen sind in analoger Weise organisiert, wie die Parteiorgani-

1) S. Constitution and Rules of the National Union of Conservative and Constitutional Associations and of its Provincial Divisions. London, Head office of the N. U. Siehe auch zur Geschichte ihrer „Demokratisierung" W. S. Churchill a. a. O. I. p. 536—543.

sation des Reichs. Die Regeln und das Schema für diese Organisationen sind auf der Wolverhampton-Konferenz von (November) 1887, der Nottingham-Konferenz von 1889 und der Liverpool-Konferenz von 1890 beschlossen worden. Sie sind also von der Zentralleitung vorgeschrieben. § 130.

Eine Verbindung dieses konservativen Caucus mit dem Bureau der Leaders, dem sogen. Conservative Central Office, ist hier dadurch gegeben, dass der Sekretär des letzteren zugleich Ehrensekretär der National Union ist. Eine engere Verbindung, wie wir sie in der liberalen Parteiorganisation fanden, war hier nicht nötig, denn hier haben die Leaders immer, und niemals der Caucus geherrscht. Auch jetzt genügt die lose Verbindung, um dem Caucus und damit die Leaders (vertreten durch den Sekretär des Central Office) wirken zu lassen. Der Caucus ist für die „Plebs", für die Nichtgentlemen, die „kleine Bourgeosie", der centrale Club für die Leaders, die Aristokratie [1]).

Den grossen Parteiorganisationen stehen zur Seite eine Reihe von Hilfsvereinigungen, die auch oder nur Frauen als Mitglieder haben, z. B. die „Women's Liberal Unionist Association" und die oben genannten rein liberalen Verbände. Von besonderer Bedeutung ist hierbei auf seiten der Konservativen die bekannte Primrose League, gegründet 1884. Sie ist aus zwei Gründen von besonderem Interesse. Einmal zeigt sie deutlich die streng aristokratische Grundtendenz der englischen Gesellschaft, denn sie verfügt über einen grossen Anhang, der schon seit 1890 mehr als 1 Million, 1902 1603939 [2]) Mitglieder zählt. Sie beruht auf dem Gedanken, durch Verleihung von Titulaturen und Rangstufen (knight harbinger, knight companion u. a.), durch Orden u. s. w., die nach dem

---

1) Auch die irische Partei hat eine den grossen Parteien analoge Organisation mit Chairman, Secretary und Committees der Zentrale. Es gibt hier nicht weniger als folgende Committees: Land and Evicted Tenants', Labourers', Congested Districts, Town Tenants' Financial Relations, Irish Administration, Irish Local Government, British Affairs, and Private Bills.

2) The Roll of the Primrose League.
As Reported to grand habitation on each of the undermentioned Years.

Year	Knights	Dames	Associates	Total
1884	747	153	57	957
1885	8,071	1,381	1,914	11,366
1886	32,645	23,381	181,257	237,283
1887	50,258	39,215	476,388	565,861
1888	54,580	42,791	575,235	672,606
1889	58,180	46,216	705,832	810,228
1890	60,795	48,796	801,261	910,852
1891	63,251	50,973	887,068	1,001,292
1892	65,149	52,914	957,180	1,075,243
1893	66,570	54,623	1,010,628	1,131,821
1894	67,896	56,147	1,074,388	1,198,431
1895	69,167	57,632	1,133,009	1,259,808
1896	70,475	59,117	1,185,536	1,315,128
1897	71,563	60,484	1,244,381	1,376,428
1898	72,590	61,817	1,295,612	1,430,019
1899	73,566	62,942	1,338,844	1,475,352
1900	74,461	64,003	1,380,097	1,518,561
1901	75,455	65,088	1,418,207	1,558,750
1902	76,450	66,192	1,461,297	1,603,939

[illegible] die konservative Idee verbreitet werden, um durch soziale Werte Einfluss auf die englische Gesellschaft zu haben. Nicht Bezahlung für ihr Geld verschafft der Partei Anhänger, sondern soziale Werte, die sich gerade in dieser Bedeutung erhalten, weil sie auch das soziale [illegible] in der [illegible] den Aristokratie so aufgezogen werden. Vergebens bemüht sich die liberale Partei, durch Pflege des sozialen Lebens mit den Parteimitgliedern ähnliche Wirkungen zu erzielen. Es gelingt ihr nicht, denn der Grundzug der englischen Gesellschaft ist noch immer streng aristokratisch, man begeistert sich für Volksfreiheit und Demokratie, schätzt aber immer seine Peerage und sein Königtum. Aber nach anderer Richtung ist die Primrose League gefährlich. Trotzdem sie sich nämlich von jeder Partei ganz frei halten wollte, ist sie dennoch ins Schlepptau der konservativen Partei geraten. So mächtig und kraftvoll sind heute wie vor 100 Jahren die Parteigrundsätze [illegible] der Leaders.

§ 31. Die Unterschiede der englischen und der kontinentalen Parteiorganisationen.

Man hat dieselben bisher nur in reinen Aeusserlichkeiten zu finden vermeint, denn in England wären nur zwei grosse Parteien, auf dem Kontinent dagegen eine grosse Parteizersplitterung, welche dem Wesen jedes [illegible] Parlamentarismus nachteilig würde. Aber nicht in dieser reinen Aeusserlichkeit liegt der wesentliche Unterschied. Die Ursache hierfür liegt tiefer: sie liegt in der Grundtatsache, dass den Engländern die Organisation der Partei lieber ist als das Parteiprogramm. Boutmy führt dies auf die Unfähigkeit des englischen Geistes, zu allgemeinen Sätzen aufzusteigen und auf die Willensenergie zurück, die dem englischen Volke eigen ist, die an der Durchführung und Ausführung des Willens, ohne dabei auf den zu erreichenden Zweck zu sehen, Freude und Lust hat. Die Handlungsfreudigkeit für sich ohne Zweck und Ziel eine höchst bezeichnende Eigentümlichkeit des Engländers!

Damit hängt auch die Vorliebe zusammen, die Parteiwirksamkeit im Hause in Aeusserlichkeiten auszuprägen. So ist z. B. die Sitzfrage wohl ein für allemal durch Parteisitte geregelt. Die Regierungspartei sitzt rechts vom Sprecher, die Minister in der vordersten Reihe (Treasury oder front bench), die Opposition zur Linken. Wie aber, wenn ein Teil einer Partei sich absplittert und zur Gegenpartei sich schlägt? Diese Frage wurde 1852, als die Peeliten und 1886, als die Unionisten Gegner der Home Rule sich absonderten, aktuell. In beiden Fällen stiess die sich absplitternde Partei in der Sitzordnung zur Gegenpartei (Gladstone I. p. 422 und III. p. 363). Gladstone selbst gab den richtigen Grund, weshalb diese rein äusserliche Frage mit solcher Wichtigkeit behandelt würde: „Taking a seat is an external sign and pledge that ought to follow upon full conviction of the thing it was understood to betoken" Morley a. a. O. I. p. 423 [2].

Der Sport, das ist der Erklärungsgrund. Die Politik wird Sport, und wie es bei allen Regatten, Fussballspielen und anderen „matches" 2 Führer für 2 Parteien

[1] Jedes Mitglied der Primrose league gibt bei seiner Aufnahme die folgende Erklärung ab: „I declare, on my honour and faith, that I will devote my best ability to the maintenance of Religion, of the Estates of the Realm and of the Imperial Ascendency of the British Empire".

[2] Die Sitzfrage war übrigens schon im Langen Parlament ein Gegenstand von Debatten. Dass die Minister in die „front bench" gehören, ist alte Parlamentspraxis, wonach den „Privy Councillors and men of distinction" die Plätze nächst dem Stuhl des Sprechers reserviert waren (siehe Verney's Notes of the Long Parliament (Camden Society 1845 p. 156)).

gibt, so ist es auch im parlamentarischen Wettspiel, der Parteipolitik. Der Sport, das ist die biologische Grundlage der englischen Parteiorganisation und ihrer Festigkeit. Auf dem Kontinente spielt aber gerade das Parteiprogramm das hervorragendste Moment im Parteileben. Wie oft sind hier Parteien entstanden, nicht deshalb, weil sie eine grosse Anzahl von Anhängern haben, was in England allein ausschlaggebend ist, sondern weil ein Sonderprogramm um jeden Preis entwickelt werden musste. § 131.

An diesen charakteristischen Unterschied zwischen englischer und kontinentaler Parteibildung reihen sich andere an. Vor allem ist in England die Möglichkeit vorhanden, innerhalb eines Parteilagers einen Teil der Mitglieder auf Vorpostendienst ins radikale Lager zu entsenden (Boutmy a. a. O. p. 211 ff.), die von Radikalen sich anregen lassen und mit neuen Ideen erfüllt die sonst verknöchernde Mutterpartei weiter antreiben. Auf dem Kontinente würden diese radikaleren Elemente einer Partei schon längst Parteien für sich gebildet haben. In England bleiben sie der Mutter treu. Denn diese ist schon sehr stark und kräftig organisiert und weiss die Rute gegen unartige Kinder zu gebrauchen.

Der andere charakteristische Unterschied ist besonders die enge Verbindung der Parteien mit dem staatlichen Aemterapparat, wobei selbst die Leader der Oppositionspartei, wie wir bald hören werden, staatlich offiziöse Stellung haben. Der Finanzsekretär ist Parteiwhip, der Führer im Unterhaus gewöhnlich Premier und First Lord of the Treasury. Allein diese Verbindung von Parteiorganisationen mit dem staatlichen Amtsapparat ist nur möglich, wo bloss zwei grosse Parteigruppen im Staate vorhanden sind, und die letztere Tatsache wieder nur denkbar, wo, wie in England, die Parteiorganisation so stark und fest ist, dass nur zwei Parteien existieren können. Gerade aber diese Verbindung von Parteien und staatlicher Organisation wirkt wieder kräftigend und festigend auf die schon vorhandenen Parteiorganisationen, wie wir alsbald sehen werden. Diese Wechselwirkung macht eben nur zwei Parteien und den Parlamentarismus in England möglich.

Auch der Brauch des Unterhauses anerkennt eigentlich nur zwei Parteien. Zwar ist den Liberalen, Konservativen und den irischen Nationalisten je ein besonderer Raum für ihre Parteiwhips zur Benützung (sog. „Whips-Room") zugewiesen, von dem alle Kommunikationen an die Parteimitglieder abgehen. Aber nur die „Opposition", d. h. entweder die liberale oder konservative Partei erhält von der Regierung eigene Debattiertage, wenn sie es wünscht, nur ihr wird Gelegenheit zur Zensur des Ministeriums eröffnet. Wünschen die Iren eine solche Gelegenheit, dann muss der Leader der Opposition die Verantwortlichkeit hiefür übernehmen, d. h. damit einverstanden sein. Uebrigens sind auch noch gegenwärtig die „Whips" der irischen Partei noch nicht als gleich und ebenbürtig mit den der beiden andern Parteien anerkannt. So haben z. B. die von ihren „Whips" entsendeten Boten nicht die Befugnis, ohne weiteres, wie die der andern Parteien, in die Couloirs, die für die Unterhausmitglieder ausschliesslich bestimmt sind (members lobby), einzutreten, sondern sind davon wie die übrigen Parlamentsbesucher ausgeschlossen. Dieses bisher von den beiden grossen Parteien besessene Privileg, soll nun in der kommenden Session auch auf die irische Partei ausgedehnt werden (Political Notes der Times vom 10. Aug. 1905 p. 7). Freilich ist nach dem Ausgange der letzten Parlamentswahlen (1906) eine Art „vierter Partei" hinzugekommen. Fraglich bleibt aber, ob sie sich in Selbständigkeit neben den beiden grossen Parteien wird erhalten können, was bei dem Ueberwiegen von Vertretern der Gewerkschaften, die nach der liberalen Partei hinneigen und sich von ihr nicht absondern wollen, vorläufig sehr zu bezweifeln ist (siehe Times vom 30. Januar und 1. Februar 1906). Solche

§ 131. Anläufe von „vierten“ Parteien sind vorgekommen und werden auch in Zukunft vorkommen. Doch will dies wenig besagen gegenüber der Tatsache, dass der ganze Wahlkampf und die Wirksamkeit im Parlament nur auf zwei Parteien abgestimmt ist, und vermöge der Neigung des englischen Volkes für Sport und nicht für abstrakte Programmsätze nur zwei Parteien berücksichtigen kann. Damit soll keineswegs gesagt sein, dass gerade die neue Arbeiterpartei und nicht etwa eine der bisherigen grossen Parteien ins Gras beissen müsste. Der Hang des Engländers zum Sport lässt aber in ihm nur ein auf zwei, niemals aber ein auf mehrere Parteien verteiltes Interesse aufkommen.

II. Kapitel.

Das Ministerkabinett.

„O England, attend while thy fate I deplore,
Rehearsing schemes and the conduct of power;
And since only of those who have power I sing,
I am sure none can think I hint at the king.“
Volkssang aus der Zeit von
R. Walpole's Fall.

§ 132. Die Entwicklungsgeschichte des Kabinetts.

Da das heutige Kabinett gewöhnlich als ein Ausschuss des Staatsrats (Privy Council) aufgefasst wird, so hat man mitunter behauptet, dies wäre keine besondere Eigentümlichkeit der modernen Zeit; solch ein beratender innerer Zirkel im Privy Council habe seit jeher in England bestanden. Schon in den Zeiten Heinrich III., so sagt der Historiker Stubbs (II p. 40, 240 und 255) sonderten sich von der Curia Regis und dem concilium commune, ein besonderer innerer Zirkel, das Concilium ordinarium, das spätere Privy Council ab! Und auch in der Folgezeit finden wir im Privy Council wieder die Eigentümlichkeit der Herausdifferenzierung engerer Zirkel, wo meist der König mit einem oder mehreren Staatsräten einen besonderen Geschäftskreis erledigt[1]).

Aber was unterscheidet ganz besonders den heutigen Ausschuss des Privy Council, den man Kabinett nennt, von den schon im Mittelalter und zu Beginn der Neuzeit bestehenden Committees des Privy Council? Die einzige Tatsache, dass das Kabinett als Ausschuss veranlasst wird von den beiden grossen Parteien des Landes, dass hier immer eine durch rein **gesellschaftliche** Momente veranlasste Organisation vorliegt, während die früheren Committees des Privy Council insbesondere in der Zeit vor dem Regierungsantritt der Hannover'schen Dynastie, rein **staatsrechtliche**, durch die staatliche Rechtsordnung allein vorgezeichnete Abgrenzung von Behörden darstellen. Kurz, das heutige Kabinett ist eine durch soziale Einflüsse hervorgerufene Bildung, welche eine Zwittergestalt hat, halb Staatsbehörde, halb Organisation der Gesellschaft. Die früheren Committees sind rein staatliche Behörden. Am deutlichsten prägt sich dieser Unter-

1) Siehe Proceedings of the Pr. C. I. 84: Pot. Parl. III. 585 f. So sagt auch Fortescue in einem Staatsmemorandum von 1470: „And thanne shall the king not be counseled by men of his Chambre, of his houschold, nor other which cannot counsele hym“, und an anderer Stelle: „our kinges have bene reuled by private counselloures, such as have offered their service and counseile and were not chosen therto.“ (Zit. in Plummer's Fortescue, Governance of England 1885 p. 301.)

schied in der rechtlichen Stellung solcher Komiteemitglieder des Staatsrats aus der § 132. frühern Zeit und den jetzigen Kabinettsmitgliedern aus. Diese ersteren waren in erster Linie Mitglieder des Staatsrats und dann infolgedessen auch Mitglieder der Committees. Die heutigen Kabinettsmitglieder sind zuerst Kabinettsmitglieder und werden dann erst Staatsräte, um die alte Fiktion zu wahren, dass das Kabinett ein Ausschuss des Privy Council sei.

Sehen wir die geschichtliche Entwicklung näher an, so finden wir, wie schon berichtet, in der Tat jene Eigentümlichkeit des Privy Council, sich in bes. Kreisen, wo über bes. Angelegenheiten beraten wird, zu verengern. Dicey schildert in seiner Geschichte des Privy Council[1]) sehr schön, wie alle Verwaltungsgeschäfte des mittelalterlichen Staats in solchen Komittees, die allerdings keine feststehende, sondern eine fluktuierende Kompetenz und Zusammensetzung hatten, erledigt wurden. Zu Beginn der Neuzeit unter Eduard VI. ist dies schon derart vorgeschritten, dass eine besondere Geschäftsordnung des Privy Council die Verteilung der Verwaltungsgeschäfte unter besonderen Committees vornahm. Wir haben es hier, wie noch unten zu zeigen sein wird, mit den ersten Anfängen einer Behördenorganisation zu tun. Derselbe Versuch ist um 1620 in der Zeit von Jakob I. bis Karl dem I. wieder aufgenommen. Da ward ein Committee des Privy Council für öffentliche Angelegenheiten, für Heer und Marine, für Petitionen, für den Handel und die Kolonien eingerichtet. Aber mit der heutigen Kabinettsentwicklung haben diese ersten Versuche der Behördenorganisation, die Staatsratskommissionen, wie solche auch im deutschen Polizeistaat bestanden, garnichts zu tun. Viel eher könnte man als Vorläufer des heutigen Kabinetts jene Ausschüsse des Privy Council bezeichnen, die durch den persönlichen Willen des Königs gebildet wurden und schwankende Kompetenz hatten. So berichtet Bacon in seiner Geschichte Heinrich VII, dass der wichtigste Teil der Staatsratsgeschäfte von diesem Könige nur mit seinen vertrauten Ratgebern Morton und Fox beraten wurde. Desgleichen erzählt Clarendon in seiner „History of the Rebellion“ (Bk. II. p. 226 ed. 1819), dass Karl I. 1640 die hauptsächlichsten Staatsgeschäfte besonders mit folgenden Staatsräten durchberaten hatte: dem Erzbischof von Canterbury, dem Earl of Strafford, dem Lord Cottington und 5—6 anderen Personen, die durch besonders hervorragende Amtsstellung und durch ihre Geschicklichkeit dazu geeignet waren. Er fügt hinzu: „These persons made up the Committee of State which was reproachfully after called the Junto and enviously then in Court the Cabinett Council“. In der Tat haben diese Staatsratsgeschäfte, Ausflüsse königlicher Willkür, eine Aehnlichkeit mit den modernen Kabinetten. Sie waren dem Recht ebenso unbekannt, wie die modernen englischen Kabinette und ohne geschriebene Geschäftsordnung. Nur dass heute die Partei den Rückhalt des Staatsratsausschusses bildet, der sich Ministerkabinett nennt, jene Stuartkabinette dagegen im königlichen Willen ihre Stütze fanden[2]). Aber noch ein anderer ana-

1) Dicey, the Privy Council. Sehr wichtig auch für quellengeschichtliche Studien Nicolas, Proceedings of the Privy Council, 7 vol., für verwaltungsgeschichtliche Studien Palgrave, An essay upon the original authority of the King's Council 1834. Für die Geschichte des Kabinetts wertvolle Materialsammlung: Torrens, History of Cabinetts, 2 vol. 1894, für die Gegenwart namentlich das Buch von Todd, Parliamentary Government in England (2. ed. 1889) vol. II. p. 89—177. Dann noch Anson II. ch. III. und Hearn a. a. O. ch. XI.

2) Diese natürliche Anlage des Privy Council, immer neue besondere Zirkel aus sich heraus zu kristallisieren, erhielt sich selbst nach Ausbildung der heutigen Kabinettsregierung. So heisst es in den Duke of Newcastle Papers C. S. 59 p. 7: „To which Lord Northumberland replied that as his M. had a regard for my experience the king wished to have the Duke of Newcastle of the Conciliabulum, where all business of consequence was first settled.“

§ 182. loger Punkt ist aufzuweisen, der erst durch neue Quellenpublikationen bekannt, aber noch viel zu wenig im Rahmen der englischen Kabinettsgeschichte gewürdigt worden ist. Er ist auch eine von den Ursachen, welche die Kabinettsbildung in modernem Sinne in England herbeigeführt haben. Es ist nämlich die Tatsache, dass seit der Zeit der Stuarts im Privy Council, dem Staatsrat, nie wirklich beraten wurde, sondern dass überhaupt keine Debatte noch Wechselreden oder Konversationen gestattet waren. Das ist auch heute noch für die Beratungen im Privy Council geltendes Recht, wie mir durch Privatinformation im Privy Council mitgeteilt wurde. Diese Regel galt aber schon zur Zeit Karl II. und wie sie umgangen wird und zur Bildung von Kabinetten oder engeren Ausschüssen des Privy Council führte, wird uns durch eine neue Quellenpublikation, betitelt: „Notes which passed at Meetings of the Privy Council between Charl II. and the Earl of Clarendon 1660—67 (ed. W. Macray 1896) vollständig klargelegt. Da Besprechung und Beratung formell ausgeschlossen waren[1]), mussten sich der König, sein Lord Kanzler Clarendon und andere, die in das Vertrauen des Königs gezogen waren, in der Weise unterhalten, dass sie auf Papierblättchen, die sie einander während der formellen Privy-Council-Sitzung zuschoben, ihre Gedanken austauschten. Um nur ein Beispiel von vielen herauszugreifen. Während der Sitzung des Privy Council kommt dem Lord-Kanzler der Einfall (Fol. 18), ob auch jene Privy Councillors, die nicht Peers wären, ins Oberhaus durch königlichen Willen herangezogen werden könnten, und es entspinnt sich folgendes schriftliche Dreigespräch. Der Kanzler befragt auf einem Papierstreifen den König darüber, der König (der offenbar die Sache wie gewöhnlich von der leichten Seite nimmt) antwortet: „dies soll geschehen, was Gewohnheitsrecht ist“ („That, which is the Custome“). Der Kanzler, davon nicht befriedigt, wendet sich nun mit demselben Papierstreifen an den Earl of Manchester: und nun erfolgt auf dem Papierstreifen, der in Facsimile angefertigt uns vorliegt, schriftlich Rede und Gegenrede, Argumentation, pro und contra zwischen den beiden.

Was hier auf Papierstreifen erfolgte zur Umgehung jener formellen Regel, jenes formellen Beratungsverbots der Geschäftsordnung des Privy Council, das vollzog sich mitunter auch in einem besonderen Beratungsraum vor oder nach der formellen Sitzung des Privy Council. Auf Folio 49 derselben „Notes“ finden wir mittelst Papierstreifens eine solche private Beratung im Staatsrat unmittelbar vor einer Sitzung des „Committee of foreign affaires“, des Privy Council-Ausschusses, der über auswärtige Angelegenheiten beriet, mit folgenden Worten vorgeschlagen: „Chancellor (zum König): „You know the Cie. (of foreign affaires) is to meete on Monday at my chamber here; if you do not call some of us before you, that we may be of one minde, wee shall be little the better, for meetinge with the other Committee“. Der König stimmt dem schriftlich zu: „at Worsterhouse ... do you warne those Lords you thing fitt to meet there ...“

Also um womöglich in dem formellen Committee des Privy Council für auswärtige Angelegenheiten, eine Partei zu haben, die eines Sinnes wäre, empfiehlt der Kanzler zuvor eine Sonderbesprechung und der König stimmt dem zu. Wir sehen vor allem wie wenig die Committees des Privy Councils[2]) die der Behördenorganisation angehörten, mit der Kabinettsentwicklung zusammenhängen oder gar mit ihr identisch sind. Sodann, wie wenig die formelle Geschäftsordnung des Privy Council eine Beratung im Sinne gegenseitiger Ueberredung

1) S. Preface a. a. O. p. I: „Evidently the Rule was then observed, which is still of obligation, prohibiting private oral conversation at the Council Board.“

2) Dies gegen Morley, Walpole p. 146.

und Ueberzeugung gestattet. Denn nicht einmal ein Committee des Staatsrats ist § 132. hiefür geeignet und ein besondere Beratung soll insbesondere jene formellen Beratungsverbote überwinden. So sehen wir denn schon seit diesen Tagen als Folge der starr gewordenen Geschäftspraxis des Privy Councils den König die Staatsräte zu mehr intimer Beratung heranziehen, welche ihm passen.

Wir werden im Verlaufe der Darstellung des Kabinetts als öffentlichen Instituts diese Mischung von alten Grundsätzen des Privy Council und neueren gesellschaftlichen Organisationsnormen noch öfters beobachten können. Auf ihnen beruht die ganze Stellung des heutigen Kabinetts. Wir haben hier bei Schilderung seiner Entstehung bereits eine Wurzel, die formal-juristische blossgelegt: jenes formale Beratungsverbot im Privy Council [1]). Die andere, die „gesellschaftliche" kommt unter den Königen des Hauses Hannover hinzu, als die neue Dynastie, landes- und sprachenunkundig, ganz in den Händen der Whigpartei war, die ihr auf den Thron verholfen. Die Leaders der Whigs waren es, welche die obersten Staatsstellen besetzten, sie waren es, welche die auswärtige Politik bestimmten und um deren Gunst Kaiser und Könige buhlten. Bekannt ist Carteret's Ausspruch, dass er die Patronage über Kaiser- und Königreiche führte. Die Leaders waren es auch, welche ich dem Könige aufdrängten, und die er nehmen musste, weil er sonst keine regierungsfähige Verwaltung zustande bekam [2]). Einem Zeitgenossen gestand Georg II. mit grosser Treuherzigkeit: „the king had discovered his own insignificancy: He found that the assurances of men without alliance were no Support to a Sovereign, and that if a Prince would be maintained in Royalty he must take those into his service who have the greatest influence amongst his subjects." (Torrens vol. II. p. 82.) Und ein andermal rief Georg II. aus: „die Minister sind der König in diesem Lande" (s. Harris, Life of Hardwicke vol. II. p. 109 f.). So waren es denn auch die herrschenden Parteien im Reiche und nicht die Willkür des Königs, wie zur Zeit der Stuarts, welche die Auswahl und Zusammensetzung der Kabinetts bestimmten [3]). So besteht das erste wirkliche Kabinett im modernen Sinne, d. h. ein Privy Council-Ausschuss der durch Partei und nicht durch Königswillen geschaffen wird, seit den Tagen des zweiten Georgs.

---

1) Wie formell dieses damals aufgefasst wurde, geht daraus hervor, dass nicht einmal der Tag des nächsten Zusammentretens eines Privy Council vom Kanzler in offener Sitzung dem Könige anempfohlen werden durfte. So sehen wir z. B. auf fol. 48 der „Notes" den Lord Kanzler auf einem Papierstreifen den König bitten: „I pray before we go to any other business, declare the councell for Munday."

2) Dies trat namentlich zuerst bei der Resignation der Pelhams 1746 hervor (siehe Torrens, History of Cabinets II. p. 82. Dieses Ereignis ist auch deshalb von Wichtigkeit, weil damals zum erstenmale Minister selbst demissionierten, ihres eigenen Schwergewichts bewusst, während sie bis dahin immer erst auf die Entlassung des Königs zu warten pflegten. Vor dem Jahre 1746 gingen Minister, weil sie dem König nicht gefielen, nach 1746, weil der König ihnen nicht gefiel. S. Blauvelt, Development of Cabinet Government in England 1903 p. 166.

3) Noch 1717 behauptet Stanhope in einem Brief an Walpole, dass es unmöglich sei, dem Könige wider seinen Willen Minister aufzwingen zu können. Aber der Uebergang dazu ist schon angedeutet: „Ought I either in my own name, or in the name of the Whiggist party, to have told the king that my Lord Townshend must continue to be Secretary of State, or that I nor any other of our friends would have anything to do? I really have not yet learnt to speak such language to my master. And I think a king is very unhappy if he is the only man in the nation who cannot challenge any friendship from those of his subjects whom he thinks fit to employ .... And I assure you that it would be impossible for me to bring myself to tell the king I won't serve him unless he gives me just the employment that I like best" (Stanhope, History of England vol. I. p. 181).

§ 182. Aber freilich war damit nur der erste Schritt geschehen. Denn das Problem, das schon die Tage der letzten Stuarts verdüstert hatte, trat bei der jetzigen Parteiwirtschaft erst recht auf. Es war nämlich die Frage, wie man das Kabinett das seinen eigenen Willen hatte, mit der jeweils herrschenden Majorität im Parlament, namentlich im Unterhause, die damals noch ganz sonderbare Allüren entwickelte, in Einklang und Verbindung brächte.

Das Problem taucht, wie gesagt, schon unter den Stuarts auf. Karl II. hatte auf Empfehlung William Temple's (s. dessen Memoirs from 1672—1679 Works [ed. 1814] II. p. 493—506) den Staatsrat in der Weise zu regenerieren gesucht (S. die Order im Staatsrat vom 21. April 1679 in Temple's Works a. a. O. 571 ff.): die Hälfte der Mitglieder des Staatsrats sollte aus hervorragenden Staatsbeamten einschliesslich des Erzbischofs von Canterbury und des Bischofs von London, die andere Hälfte aus Mitgliedern des Parlaments bestehen. Diese letzteren sollten vom Könige aus der Zahl der führenden reichen Grossgrundbesitzer herangezogen werden. Aber die innere Kohaerenz fehlte dieser Behörde. Die Bureaukratie und die Parlamentsmitglieder standen sich wie zwei feindliche Gruppen gegenüber. Der König, des ewigen Kampfes müde, regierte nach seinem eigenen Belieben. (S. Dicey, p. 67.)

Als das Parteikabinett unter der hannoverschen Dynastie eingerichtet ward, ging es nicht besser. Auch hier kam es nicht selten vor, dass das Kabinett sich in Widerspruch mit der herrschenden Majorität im Unter- und Oberhause setzte. Da hiess es immer mit allerlei Mittelchen operieren: Beeinflussung und Bestechung der kleinsten Wahlflecken im Wahlbezirke, Regen von Aemtern für Amtshungerige und ihre Descendenz, von Orden und Auszeichnungen für Ehrsüchtige u. a. m., um den Stillstand der Staatsmaschinerie zu hindern. Aber alle diese Praktiken hätten sich auf die Dauer nicht halten können, wenn nicht zwei Rechtsinstitute mit Georg III. zum Ausgleich des Willens zwischen Parteikabinett und Parlament, insbesondere Unterhausmajorität, beigetragen hätten: 1. Die Ausbildung der parlamentarischen Exekutive bis etwa 1780 (s. oben I. S. 554) und 2. die grosse Burke-Pitt'sche Behördenorganisation unter Georg III. seit 1782. (S. darüber weiter unten.) Dadurch wurde einerseits die Krone genötigt, die Verwaltungsbehörden, also auch die Kabinettsminister, der herrschenden Parlamentsmajorität zu entnehmen, andererseits wurde durch die genannte Behördenreform der Boden dafür geebnet, dass nur die Spitzen der Verwaltungsbehörden, die wirklichen Departementchefs im Kabinett sassen und sitzen, nicht mehr wie früher der grosse Ballast von Hof-, Staats- und Kirchenbeamten, wie dies noch z. Zt. der beiden ersten George und selbst noch unter Georg III. der Fall war.

§ 183.

Die Bildung des Kabinetts[1]).

„Perhaps now you expect that I should begin,
To tell you the men I design to bring in;
But we've not yet determined on all their demands
And you'll know soon enough, when they come to kiss hands."
Premier zum König in einem Volkssang aus der Zeit von Walpole's Fall.

I. Das englische Kabinett unterscheidet sich von den kontinentalen analogen Bildungen, Gesamtministerien oder wie sie sonst heissen mögen, durch zwei hochbedeutsame Tatsachen:

---

1) Literatur: wie im vorigen Paragraphen.

1. dadurch, dass es in Wirklichkeit ein kollegialischer Ueberbau über den Departementchefs, d. i. den Chefs der Zentralstellen der Verwaltung ist. Während auf dem Kontinent und bes. in Deutschland das Gesamtministerium nur in Ausnahmefällen zu handeln hat und, wie Seydel treffend für das bayerische Recht sagt, „in Rücksicht auf seine Hauptaufgabe keine kollegiale Behörde mit obrigkeitlichen Befugnissen ist", so trifft das Gegenteil für das englische Kabinett zu. Dies ist kollegialische Behörde mit Leitungsbefugnissen über den einzelnen Departements oder Zentralbehörden des Staates stehend. Aber nun kommt die besondere Eigentümlichkeit: dieser kollegiale Ueberbau der Zentralverwaltungsbehörden, das Kabinett ist kollegialische Behörde, die der Rechtsordnung unbekannt ist, eine vom Parteikonventionalismus, der Parteisitte geschaffene Kontrollinstanz. Weil aber die Parteisitte in England so stark und kräftig ist und sich nach dieser Hinsicht mit jeder kontinentalen Rechtsordnung messen kann, so kommt es im praktischen Effekt auf das gleiche heraus, ob jenes Kabinett durch die Rechtsordnung oder durch die blosse Parteisitte sanktioniert ist. Diese eigentümliche Bildung der Zentralverwaltung hat aber gegenwärtig im deutschen Reichsrecht schon ihr Gegenstück gefunden. Im deutschen Reichsrecht gibt es allerdings keine kollegialische Behörde als Ueberbau über den Zentralstellen der Verwaltung, wohl aber eine bureaukratisch-organisierte: nämlich den Reichskanzler als obersten und einzigen verantwortlichen Minister. Die unter ihm stehenden Staatssekretäre sind faktisch Departementchefs; Minister sind sie jedenfalls de jure, d. h. nach Reichsrecht nicht[1]). Daher nannten wir diese deutschen Verhältnisse das Gegenstück zu den englischen: Hier ist der Ueberbau dem Recht unbekannt und nur durch die Staatspraxis sanktioniert, dort der Unterbau. Dem übrigen deutschen Staatsrecht ist dieser Gedanke einer Vertretung der Departements um so fremder, als jeder Chef eines solchen für sich genommen, persönlich und direkt der Krone und dem Parlament verantwortlich ist. In England wollte Georg III. auch dieses Verhältnis herstellen und dadurch das Kabinett, jenen kollegialen Ueberbau der Zentralstellen, zertrümmern. Der Gegensatz zwischen dem von Georg III. beabsichtigten und dem wirklich gewordenen und heute bestehenden System, der Gegensatz zwischen dem Kabinett- und dem kontinentalen, nach napoleonischem Muster eingerichteten[2]) Departementssystem, drückt am treffendsten Lord North[3]), der Minister Georg III, mit den Worten aus: „If you mean there should by departments, I agree with you: I think it is a very bad system. There should be one man or a Cabinet to govern the whole, and direct every measure. Government by departments was not brought in by me. I found it so, ad had not vigour und resolution to put an end to it. The king ought to be treated with all sort of respect and attention, but the appearance

§ 133.

1) Laband (Deutsches Staatsrecht, 4. Aufl., I. S. 359) nennt die Stellvertreter des Reichskanzlers rechtlich verantwortliche Unterminister und vergleicht sie mit dem englischen Kabinette. Dieser Vergleich trifft nicht ganz zu insofern, als nach § 3 des Stellvertretungsgesetzes vom 17. März 1878 dem Reichskanzler vorbehalten ist, „jede Amtshandlung auch während der Dauer einer Stellvertretung selbst vorzunehmen". Diese Befugnis hat der englische Premier niemals, selbst nicht kraft Konventionalnorm.

Auch möchte ich gegenüber Laband's Auffassung der Stellvertreter als Unterminister mich an Seydel (Kommentar zur Verfassungsurkunde für das deutsche Recht, 1897, S. 180) anschliessen und gerade aus dem „Eintrittsrecht" des Reichskanzlers in jede Amtshandlung der Stellvertreter deren rechtlichen Charakter als Minister ablehnen. Faktisch werden sie dies wohl sein, schon deshalb, weil der Reichskanzler unmöglich die laufende Detailkenntnis jedes Verwaltungszweigs besitzt.

2) Jellinek im X. Bande von Grünhut's Zeitschrift S. 304 ff.

3) Ch. J. Fox, Memorials and Correspondence (ed. J. Russell 1883) vol. II. p. 38.

§ 138. of power is all that a king of this country can have". Hier wird natürlich auch die Folge der Kabinettsregierung im Gegensatz zur Departementsregierung angegeben. Bei der ministeriellen Kabinettsregierung ist alle Gewalt bei dieser, beim König nur der „Schein aller Gewalt"; umgekehrt beim Departementsystem.

2. Der zweite Unterschied zur kontinentalen Rechtsentwicklung liegt darin, dass das englische Recht eine fluktuierende Ministerzahl kennt, das kontinentale Recht eine fixe. Auf dem Kontinente ist die Ministereigenschaft an gewisse Zentraldepartements dauernd geknüpft, in England trifft dies wenigstens für einen Teil der Zentralstellen nicht zu. Hier hängt es dann vom Belieben des Premierministers oder von der Verständigung der Parteileaders untereinander ab, welche Zentralbehörden ins Kabinett aufgenommen werden. Daher gibt es in England den Unterschied zwischen Ministern, d. i. den in das Kabinett aufgenommenen Chefs, und den übrigen Departementchefs. Welche Zentralverwaltungsbehörden in das Kabinett aufgenommen werden, also zur obersten Direktion der Verwaltung berufen erscheinen, hängt von dem Premierminister ab, ist aber nun für einen Teil der Zentralstellen durch langjährige Parteikonvention ein für allemal festgestellt, wie wir alsbald sehen werden.

II. Die Bildung des Kabinetts:

Die Normen, welche dieselben beherrschen, gehören vorwiegend der Parteisitte, dem Konventionalismus an. Wenn ein Ministerium demissioniert, so pflegt — nach der Parteisitte — der frühere Premier und Leader seiner Partei dem Souverän zu empfehlen, nach dem anerkannten Leader der Opposition zu senden und ihn mit der Bildung eines neuen Ministeriums zu betrauen. Die Krone bestellt — so will es die Parteisitte — nun den Premier, dieser seine übrigen Kollegen im Kabinett. Bezüglich dieser kann die Krone Wünsche äussern, welche aber der Premier nicht zu befolgen braucht[1]). Ist es zweifelhaft, wer der anerkannte Leader der Partei ist, d. h. wer zur Regierung berufen werden soll, so geht der Bestellung durch die Krone noch eine Parteiversammlung der Leaders voraus, die dann den anerkannten Hauptleader als den künftigen Premier bezeichnen. So wurde 1902 als der Marquis of Salisbury von seinem Premierposten zurücktrat und es deshalb zweifelhaft wurde, ob Chamberlain oder Balfour Leader der Partei, also Premierminister werden sollten, eine Parteiversammlung einberufen[2]) und hier erklärte Chamberlain freiwillig dem Leadertum Balfour's zu folgen. Erst hierauf begab sich Balfour zum König, um den Auftrag als Premier ein Kabinett zu bilden, anzunehmen.

Das Verhältnis zwischen Krone und Premier über wichtige Punkte der Regierungspolitik kann gleich bei Empfangnahme des Auftrags zur Kabinettsbildung endgültig festgelegt werden. Monarch und Premierminister können sich gegenseitig die Versicherung (pledge) abgeben, dass bestimmte Punkte der Politik durchgeführt oder unterlassen würden. Die Parteisitte erklärt dies für zulässig. (Todd. II. p. 188 ff.) Dagegen gilt als unzulässig eine gegenseitige Festlegung auf bloss mögliche oder hypothetische Punkte. (Peel, Memoirs I. 275 u. H. D. vol. 114 p. 1014.) So erklärte denn das Unterhaus, als Georg III. von seinem Minister Grenville 1807 die Versicherung verlangte, nie wieder die Katholikenemanzipation zum Gegenstand der Regierungspolitik zu machen, durch Resolution: „that it was contrary to the first duties of the confidential servants of the crown to restrain themselves by any pledge, express or implied from offering to the king any advice that the course of circumstances may render necessary for the welfare and security of any part of the empire". Und dieser

1) Morley, Gladstone I. p. 448 und im Jahr 1880 Lee, Queen Victoria p. 458.

2) Ueber ähnliche Vorgänge zu Beginn des 19. Jahrhunderts siehe Stapleton, Life of Canning I. p. 67.

Gesichtspunkt ist immer gewahrt und zuletzt 1851 von Lord Stanley festgestellt worden. § 133.

In der Auswahl der Kollegen ist der Premierminister angeblich frei, wie die Parteisitte es will. Faktisch aber wird er durch Parteirücksichten in seiner Wahl bestimmt, da angesehene Mitleader nicht ignoriert werden dürfen und einer der schon im Kabinett gesessen hat, füglich „nicht unberücksichtigt bleiben kann“ [1]). Ausserdem ist er in bezug auf die Zusammensetzung des Kabinetts und die Zahl der Minister, die im Kabinett, sowie diejenigen, welche im Ober- und Unterhause vertreten sein müssen, durch eine Reihe von Konventionalregeln, wie wir gleich hören werden, bestimmt, denen er sich entziehen kann, so dass Bagehot (English Constitution p. 23) mit Fug und Recht sagen darf, dass der Premier weniger seine Kollegen wählen, als vielmehr die Aemter unter die ihm durch Parteirücksichten vorgezeichneten Personen verteilen darf [2]).

Die Parteisitte schreibt nun vor, dass der Premier die Liste der zu besetzenden Aemter, die im Kabinette vertreten sein sollen, und die zugehörigen Kandidaten dem Monarchen zur Approbation vorlegen muss. Der letztere kann nun seinen persönlichen Willen insoferne zur Geltung bringen, dass er entweder die ganze Liste, oder einen Teil derselben verwirft, oder nur eine ihm unliebsame Person von derselben ausschliesst. (Gladstone, Gleanings I. 332.) Doch braucht der Premier, wie gesagt, sich nicht daran zu kehren.

Der Premier bestellt gemäss der Parteisitte nicht bloss seine Kollegen, sondern er kann auch einzelne schon bestellte wieder entlassen d. h. der Krone zur Entlassung anempfehlen, wenn er es für nötig findet. (Ashley, Life of Lord Palmerston II 330). Vorkommende Vakanzen hat ebenfalls der Premier nach eigenem Ermessen auszufüllen, selbst wider den Willen der übrigen Kabinettskollegen [3]). Diese letzteren können sich dabei entweder beruhigen oder auf ihre Stellung verzichten. (Stanhope, Life of Pitt II. 288.)

Die heutige Zusammensetzung des Kabinetts. § 134.

„Still a slight ballast of mediocrity in a government steadies the ship and makes unity.“
Morley, Gladstone III. p. 3.

„It seems to me that the presence of many able men in the Cabinet tends to discordance of opinion and indecision.“
Russell, Walpole II. p. 218.

Welche Zentralbehörden der Verwaltung im Kabinette vertreten sein müssen, bestimmt der Parteisitte gemäss der Wille des Premiers. (Report on official Salaries C. P. 1850 p. 15 Ev. 1411). Doch hat sich durch die langjährige Praxis eine Uebung herausgebildet, die der Premier nicht ausser Acht lassen darf.

Vor allem sei festgestellt, dass die Zahl der Kabinettsmitglieder gegenwärtig seit den 80er Jahren des 19. Jahrh. zwischen 14—20 schwankt. Das Disraeliministerium

1) „The next most serious thing to admitting a man into the cabinet, is to leave a man out who has once be in.“ Gladstone bei Morley a. a. O. II. p. 416.

2) So sagt James Graham (1853, zit. bei Morley, Gladstone I. p. 446): „It is melancholy to see how little fitness for office is regarded on all sides, and how much the public employments are treated as booty to be divided among successful combatants.“

3) Sehr charakteristisch ist hiefür ein Ausspruch von Gladstone aus dem Jahre 1883 (Morley a. a. O. III. p. 101): I can affirm with confidence that the notion of a title in cabinet to be consulted on the succession to a cabinet office is absurd. It is a title which cabinet ministers do not possess. During the thirty-eight years since I first entered the cabinet, I have never known more then a friendly announcement before publicity, and very partial consultation perhaps with one or two, especially the leaders in the second House . . .“

§ 184. von 1874—80 [1]) zählte 12—13 Mitglieder, das darauffolgende Gladstone'sche 14. Doch schon die folgenden Salisburygovernments zeigen eine beträchtliche Vermehrung der Mitgliederzahl. Das Salisburyministerium von 1886 hatte 16, das von 1895 zählte 19, nach seiner Rekonstruktion 1900 sogar 20 und das Balfourministerium von 1903 18 und das jetzige liberale Ministerium Campbell-Bannerman (1906) 19 Mitglieder. Rücksichten auf die Tatsache, dass die letzten konservativen Ministerien Koalitionsministerien von liberalen Unionisten und Konservativen gewesen sind, werden diese bedeutende Zahl wohl erklären.

Bei der Wahl der zum Kabinette zuzulassenden Departements ist der Premier, wie gesagt, nicht frei.

Im Kabinett sollen nach nunmehr feststehender Parteisitte vor allem als Premier der First Lord of the Treasury, sodann der eigentliche Finanzminister, der Chancellor of the Exchequer, die 5 Staatssekretäre und der Lord Kanzler immer vertreten sein. Dies ist de rigeur. Daneben sitzen gewöhnlich auch der erste Lord der Admiralität, sodann abwechselnd der Lord Lieutenant von Irland oder sein Sekretär, der Chief secretary of Ireland im Kabinette. Schliesslich werden wohl auch die neuen Boards, für Selbstverwaltung, Unterricht, Ackerbau und Handel nicht gut ausgeschlossen werden können, zumal ihnen in der Gegenwart grosse Bedeutung von der öffentlichen Meinung beigelegt wird. Sie sind auch in letzter Zeit von der konservativen Regierung immer ins Kabinett gezogen worden, und jede liberale Regierung wird sich diesem fait accompli nicht entziehen können, um nicht in der öffentlichen Meinung den Konservativen nachstehen zu müssen. Neben den Ministern mit Portfeuille, kommen mitunter auch Minister ohne solches vor. Sie begegnen uns schon in der Zeit Carl I., wo der nachmalige Lord Clarendon, damals noch Mr. Hyde, Mitglied des sog. „inner cabinet" ohne Amt war. (Campbell, Chancellors III. 132.) Unter dem voll etablierten Kabinettsystem seit der Zeit der ersten George begegnen wir ihnen häufiger. (Todd II. 192 ff.)

Es war damals üblich, gegen solche Minister Einsprache zu erheben, weil sie nur zu leicht als „Königsfreunde" die Tätigkeit der wirklichen Minister untergruben. So wurde denn auch 1765 gegen eine solche Heranziehung des Lord Bute, dem Gehilfen Georg III. von den mit der Bildung eines Kabinetts betrauten Parteihäuptern protestiert, weil er ein „Ministerial office" bekleiden sollte. (Duke of Newcastle Papers. Camden society N. S. 59 p. 5) [2]).

Heute, wo die Liste der Kabinettsminister öffentlich bekannt wird, und wo sich Minister ohne Portefeuille der öffentlichen Verantwortlichkeit nicht entziehen können, ist wohl selbst vom Standpunkte der Konventionalregel kein Einwand gegen die Ernennung solcher zu erheben. Juristisch ist es auf jeden Fall zulässig, dass die Krone solche ernenne: denn der König hat kraft Prärogative das Recht jeden in sein „Privy Council" zu ziehen. (Parl. Debates vol. VI. 288 ff.)

Wie wir oben sahen, dirigiert Parteisitte und öffentliche Meinung [3]) den Premier bei der Frage, welche Zentralbehörden ins Kabinett zu ziehen wären. Dieselben Fak-

1) Die früheren Ministerien hatten folgende Ziffern: Derbyministerium (1858): 13, Palmerstonministerium (1859): 15, Derbyministerium (1867): 15, Gladstoneministerium (1868): 16. Siehe Low, The Governance of England 1904 p. 167.

2) „At other times the contrary, was as much pressed, that the king would have my Lord Bute have some employment tho' not ministerial, and once it was proposed that his Lordship should have some Cabinet Council Office, upon a previous assurance that he should never be summoned to the Cabinet Council."

3) Die Presse, ja sogar ein einziges Blatt: So heisst es bei Walpole, Russell II. p. 409, anlässlich der Kabinettsbildung von 1865: „while Sir Charles Wood and Lord Granville wished to conciliate the „Times" by bringing into the Cabinet . . ."

toren haben auch eine Reihe von Aemtern, die früher bedeutungsvoll waren und deshalb zum Kabinett geladen wurden, nunmehr ganz ausgeschieden. So den Master of the Mint (den Münzmeister), den Commander in Chief, den Oberbefehlshaber der Truppen (der letzte im Kabinette war der Herzog von Wellington), dann den Master-General of the Ordnance (Generalmeister der Arsenale), welches Amt 1855 abgeschafft wurde, schliesslich den Erzbischof von Canterbury und den Lord Chief Justice of the King's Bench. Unter Anna war sogar der Bischof von London in das, was man damals Kabinett nannte, geladen (Morley, Walpole p. 148). Zur Begründung der Fernhaltung des Erzbischofs wurde im 19. Jahrhundert angeführt, dass seine Zuziehung nunmehr seit der Katholikenemanzipation nicht angehe, zu der des Lord Chief Justice, weil der konstitutionellen Theorie zufolge das Amt der richterlichen von dem der exekutiven Gewalt getrennt sein müsste. (Fall des Lord Ellenborough: Campbell, Chancellors VI. 307 und VII. 137.) § 134.

Mit den Kabinettsministern ist jedoch die Reihe der das parlamentarische Government umfassenden Verwaltungsdepartements nicht erschöpft. Vielmehr kommen und gehen gleichzeitig beim Wechsel jeder Regierung ausser den Kabinettsmitgliedern noch etwa 30 andere Amtsträger.

Das Verhältnis zwischen der Zahl der im Unterhaus sitzenden und der im Oberhaus befindlichen Kabinettsminister hat sich seit Ausgang des 18. Jahrhunderts wesentlich zu Ungunsten des Oberhauses verschoben. Während nämlich noch 1760 von den 14 Kabinettsmitgliedern 13 Peers waren und unter dem Ministerium des Lord Liverpool 1812 von 12 Mitgliedern 10 dem Peerstande angehörten (Lewis 302 Anm. 1), während noch 1822 von 15 Kabinettsmitgliedern 9 Peers waren, hat sich dieses Verhältnis im 19. Jahrhundert völlig geändert, so dass 1902 von 20 Kabinettsangehörigen 8 im Oberhause und 12 im Unterhause, gegenwärtig (1906) von 19 Mitgliedern nur 6 im Oberhause sitzen. Die Parteisitte, wie sie 1864 von Disraeli formuliert und von Lord Palmerston und Gladstone[1]) anerkannt wurde (H. D. 4. s. vol. 174, p. 12—19, 1233; 175 H. D. 596 u. 219 H. D. 1611), verlangt, dass die sog. spending departments, d. h. die Geld ausgebenden Zentralbehörden im Unterhause sässen: also der Kriegs- und Marineminister, der Finanzminister, die Mehrzahl der 5 Staatssekretäre, überhaupt die Mehrzahl der übrigen Zentralbehörden. Nun ist dies durchzuführen nicht möglich, da die wachsende Geschäftslast in den Ministerien mit der Vertretung des Departements im Unterhause physisch nicht von einer Person getragen werden kann. Daher werden Departements, welche den ganzen Mann als Minister in Anspruch nehmen, ins Oberhaus gewiesen. So kann z. B. auch, wie Balfour versichert, der Minister des Auswärtigen nimmermehr dem Unterhause angehören. Doch ist gegenwärtig (1906) eine Aus-

1) Die von Gladstone 1865 aufgestellte Regel, dass die „Spending departments“ im Unterhause vertreten seien, lässt sich nun wegen der Fülle der Geschäfte in den Departments und in der parlamentarischen Vertretung nicht aufrecht erhalten, und einige Departments, die auf gehörige Sachkenntnis ihres Leiters Anspruch machen, wie z. B. das Ackerbauministerium, sind im Oberhause vertreten. So sagt Balfour (Parl. D. 21. Mai 1903): „I therefore assume the right of saying that after the dictum laid down in 1869 Mr. Gladstone felt it to be absolutely neccessary, as long as the Legislature consists of two Houses, that there should be a due proportion of Ministers at the head of departments in the other House .... There is a very growing desire in this House to have Ministers representing the Departments among its members. That is a natural tendency; and yet there is another tendency that cannot be ignored — which makes it more and more difficult to have the more laborious Departments represented on this bench. Never again, I think, shall we see a Minister for Foreign Affairs in this house.“ Ueber Gladstone's Ansicht (1865, nicht 1869 wie Balfour behauptet!) siehe Morley (II. p. 153).

§ 134. nahme eingetreten. Dagegen sind die Mehrzahl der ehemaligen Hofämter, insbesondere aber der Präsident des Staatsrats immer im Oberhause. Letzterer ist der Leader der Regierungspartei im Oberhause.

Die Liste des Kabinetts wird jetzt nicht mehr, wie im Ausgange des 18., ja noch zu Beginn des 19. Jahrhunderts (Todd II 192) geheim gehalten, sondern veröffentlicht. Das Gehalt eines Ministers beträgt zwischen 2000—5000 £ (siehe Whitaker's Almanach 1906 p. 156 ff.[1]).

1) Das Ministerium Balfour stellte sich nach seiner Rekonstruktion von 1903 wie folgt dar:

	Kabinettsminister:	Gehalt
A. J. Balfour	Premier (First Lord of the Treasury)	5000 £
Earl of Halsbury	Lord Kanzler	10000 £
Lord Ashbourne	Lord Kanzler von Irland	8000 £
Marquess of Londonderry	Lord Präsident des Staatsrats	2000 £
Marquess of Salisbury	Lord Privy Seal	—
Earl of Selborne	First Lord of the Admiralty	4500 £
A. Akers-Douglas	Staatssekretär des Innern	5000 £
Marquess of Lansdowne	„ „ Aeussern	
H. O. Arnold-Forster	„ „ Krieges	
A. Lyttleton	„ der Kolonien	
St. J. Brodrick	„ für Indien	
G. Wyndham	Hauptsekretär des Lord Lieutenant von Irland	4425 £
A. Chamberlain	Finanzminister (Chancellor of the Exchequer)	5000 £
Lord Stanley	Generalpostmeister	2500 £
A. G. Murray	Sekretär für Schottland	2000 £
G. W. Balfour	Handelsminister	2000 £
W. H. Long	Lokalverwaltungsminister	2000 £
Earl of Onslow	Ackerbauminister	2000 £
Marquess of Londonderry	Unterrichtsminister	2000 £

Departmentchefs und Beamte, die mit dem Ministerium wechseln aber nicht im Kabinett sind:

Sir W. H. Walrond	Kanzler von Lancaster	2000 £
Earl of Plymouth	First Comissioner of Works and Public Buildings	2000 £
A. Fellowes	Junior Lords des Schatzamts	1000 £
W. Forster		
Lord Balcarres		
V. Cavendish	Finanzsekretär des Schatzamts	2000 £
Sir A. Acland-Hood	Parlamentarischer Sekretär des Schatzamts (sog. Patronage Secretary, zugl. Whip der Regierungspartei)	2000 £
Admiral Sir Fisher	Lords der Admiralität	1500 £
Rear Admiral Sir Drury		1200 £
Captain Jackson		1700 £
„ Inglefield		1200 £
Civillord der Admiralität H. Lee		
Kapitän E. G. Pretyman	Sekretär der Admiralität	2000 £
Th. Cochrane	Unterstaatssekretär des Innern	1500 £
Earl Percy	„ „ Aeussern	1500 £
Earl of Donoughmore	„ „ Krieges	1500 £
Duke of Marlborough	„ der Kolonien	1500 £
Marquess of Bath	„ für Indien	1500 £
A. B. Law	Parlamentarischer Sekretär des Handesministeriums	1200 £
A. F. Jeffreys	„ „ „ Lokalverwaltungsministeriums	1200 £
Sir W. R. Anson	„ „ „ Unterrichtsministeriums	1200 £
W. Bromley-Davenport	Finanzsekretär des Kriegsministeriums	1500 £

§ 134. Gegenüber der Vergangenheit, da der Gehalt eines Premiers in den Jahren 1780—1830 mitunter auf 9—11 000 £ jährlich kam[1]), repräsentiert der gegenwärtige Betrag eine sehr bescheidene Summe. Wenn man bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts auf diese bedeutende Reduktion und die Differenz zwischen einst und jetzt aufmerksam machte, so konnten z. B. Premiers sich wenigstens damals nach dem Rezepte des Mr. Cobden damit trösten, dass ihnen eine grosse Aemterpatronage zu Gebote stand, wodurch sie ihre Familienmitglieder versorgen konnten[2]).

Aber auch dies ist jetzt seit Einführung des Staatsprüfungssystems für beinahe alle Zweige der Verwaltung illusorisch gemacht und so kann man es wohl als feststehend betrachten, dass das Einschlagen der politischen Laufbahn in England sich nicht rentiert[3]). Der berühmte Lord Russell konnte ruhig 1850 feststellen, dass für gewöhnlich ein Premier, der nicht über ein ansehnliches Privatvermögen verfügt, mit Hinterlassung von Schulden gestorben sei[4]).

Dazu kommt noch, dass nach statistischen Berechnungen[5]) das ganze zu erwartende Maximalgehalt nach mühevoller Arbeit für einen Minister höchstens einer Lebensrente von 751 £ beginnend mit dem 21. Lebensjahr gleichkommt, dass ferner die Maximaleinkommen in dem verwandten Beruf der Reichsrichter von 5—10000 £ in dem geistlichen Beruf von 3000—15 000 £ rangieren, dazu die Unsicherheit der Stellung u. a. m. und man wird begreifen, dass nur die reichsten Persönlichkeiten sich den Luxus einer politischen Laufbahn in England leisten können, was sehr zur Aristokratisierung der politischen Führerstellung oder zur Plutokratie führen muss. — Wer davon gerne spricht, dass England Demokratie ist, halte sich die obigen Daten vor Augen.

III. Kapitel.

Die Parteisitte (die Constitutional Conventions).

Das Wesen der Parteisitte. § 135.

Die Parteisitte ist die Norm, welche die englischen Parteiorganisationen beherrscht. Sie beherrscht dadurch das staatlichen Funktionen dienende Ministerkabinett. Nach doppelter Richtung ist dies lehrreich. Einmal gibt es uns Gelegen-

---

	Kronjuristen (Law officers) für England:	
Sir R. B. Finlay	Attorney General	7000 £ (und Sporteln f. 1900/01 5917 £)
Sir E. H. Carson	Solicitor „	6000 £ (und Sporteln f. 1900/01 3344 £)
	für Schottland:	
Ch. L. Dickson	Lord Advocate	5000 £
J. A. Clyde	Solicitor General	2000 £
	für Irland:	
J. Atkinson	Attorney General	5000 £
J. H. M. Campbell	Solicitor „	2000 £
Schliesslich der Lord Lieutenant for Irland	Earl Dudley	2000 £

1) Report on official Salaries 1850. Ev. 1253.

2) Report a. a. O. Ev. 1279.

3) S. dazu den schönen Aufsatz: „On the pay of ministers of the Crown“ in dem Journal of the Royal Statistical Society, 20. Jahrgang 1850, p. 102 ff.

4) Report a. a. O. Ev. 1254 und 1228.

5) Journal a. a. O. p. 110.

§ 135. heit vom Standpunkte des englischen Rechts Stellung zur Frage zu nehmen, worin denn das Wesen des „Gesellschafts"begriffs bestehe. Wir wissen, dass Stammler[1]) dasselbe in der Aufstellung von Normen, von Konventionalregeln erblickt, während dem gegenüber Simmel[2]) auf die sozialpsychische Wechselwirkung der einzelnen die Gesellschaftsgruppe bildenden Individuen hingewiesen hat. Keiner dieser beiden Standpunkte hat für die englische Parteibildung allein Bedeutung, sondern beide zusammen[3]). Die englischen Parteien, welche, wie wir sahen, organisierte Gesellschaftsgruppen darstellen, äussern ihr Wesen in einem Niederschlag von Normen, Konventionalregeln im Gegensatz zu Rechtsregeln, denen sich jedes Individuum nur bedingungsweise unterwirft, solange es der Parteiorganisation angehört. Wenn gleich unsere obige Darlegung gezeigt hat, dass die Parteiorganisation d. i. die Aufstellung von Parteiregeln, welche die äussere Struktur bilden, geradezu die wichtigste Seite der englischen Partei darstellen, so ist sie doch nicht deren einziges Bindemittel.

Die fortwährende Kraftentfaltung für Parteizwecke, die Lust und Freude daran, die Tatsache, dass man in England Parteipolitik ebenso treibt, wie einen angenehmen Sport, kurz, das was Boutmy das biologische Moment der Parteientwicklung in England nennt, ist der deutlichste Beleg, dass noch sozialpsychische Wechselwirkungen zwischen den Parteimitgliedern hinzukommen müssen, um einen dauernden Kitt dieser Gesellschaftsgruppen zu bilden[4]).

Sodann ist diese Partei- als Kabinettsregierung deshalb so lehrreich, weil wir hier die Eigentümlichkeit eines Instituts vor uns haben, das staatlichen Funktionen dient, trotzdem aber nur durch Normen von Gesellschaftsgruppen, durch Parteinormen geschaffen und bestimmt wird, nicht durch Rechtsregeln. Das eben hat dem ganzen modernen Verfassungsleben in England den Charakter der Geheimwissenschaft aufgedrückt. Man ist auf dem Kontinent zu gerne geneigt, etwas besonders mystisches in dieser Tatsache zu suchen, namentlich holt man gern aus diesem Grunde das Rüstzeug her, um die gesamte juristische Natur des englischen Staatsrechts in Zweifel zu ziehen und zu negieren. Aber indem wir eben hervorhoben, dass nicht das gesamte englische Staatsrecht, sondern bloss die Funktionen der Kabinettsregierung von den Parteinormen beherrscht werden, wäre es höchstens zulässig, das Mysteriöse des englischen Staatsrechts auf dieses eine Kapitel zu beschränken. Aber auch bei dieser Beschränkung hat die Sache durchaus nichts Mysteriöses. Wir haben es ja mit einer Eigentümlichkeit zu tun, die auch im kontinentalen Staatsrecht zu finden ist. Nur dass sie hier nicht so ausgedehnt ist und von einer ganz anderen Gesellschaftsgruppe geübt wird, als in England. Auch der Kontinent, insbesondere Deutschland, hat seine „Konventionen", seine „Parteiregierung", welche die obersten Behörden der

1) Wirtschaft und Recht 1896 S. 83.

2) In Schmoller's Jahrbuch 1896 S. 575 ff., insbes. 580.

3) Auch Kistiakowski, Gesellschaft und Einzelwesen, 1899, S. 77 ff. weist schon darauf hin, dass in der Verbindung der Stammler'schen und Simmel'schen Ansicht das Richtige liegen dürfte.

4) Neuestens hat Simmel in seinem Buche „Die Philosophie des Geldes" auf die sozialpolitische Wechselwirkung zwischen Parteiführer und Parteimitgliedern hingewiesen und sie als Art „von Tausch" bezeichnet (S. 32). So sympathisch mir die Betonung dieses psychischen Moments ist, so vermisse ich dabei, wie in dem ganzen Simmel'schen Buch, das organisatorische Moment jeder Gesellschaftsbildung. Auch der Tausch verlangt als Feld seiner Betätigung eine „Tauschwirtschaft", kurz eine Gesellschaftsorganisation, was Simmel zu übersehen scheint.

Zentralverwaltung in ihrem Handeln bestimmen. Es ist die bureaukratische Verwaltungsroutine, welche das kontinentale Gegenstück des englischen Parteikonventionalismus ist. Diese Verwaltungsroutine wird von einer Gesellschaftsgruppe geübt, der Bureaukratie, die ihre eigene Sitte, Tradition u. s. w. hat, welche sich von einem Ministerium auf das andere forterben und gewissermassen den eisernen Bestandteil der obersten Verwaltungsdepartements bilden. Diese Verwaltungsroutine ist also ebenfalls Parteisitte, nur nicht Volksgeist, sondern Beamtengeist entfaltende Parteisitte. Auch sie entwickelt ihre eigenen Maximen, so wie die englische Parteisitte mitunter sogar contra legem, was dann zu lebhaften Reklamationen und Beschwerden des Publikums führen kann. Auch intra legem findet diese bureaukratische Verwaltungsroutine als „Parteisitte" in ministeriellen Reskripten, „Dienstinstruktionen" ihren Niederschlag, mitunter ist sie aber bloss „Amtstradition", von einer Atmosphäre umgeben, in die sich der Uneingeweihte erst hineinleben oder, wie es technisch heisst, „einarbeiten" muss, um sie kennen zu lernen. § 135.

Die kontinentale Verwaltungsroutine als Gegenstück des englischen Parteikonventionalismus vermag auch, wie dieses kabinett-ähnliche Gebilde als Ueberbau über den Zentralstellen der Verwaltung hervorzubringen. So ist z. B. der ganze Gang des Verfahrens und die Kompetenz des badischen Staatsministeriums nur durch Verwaltungsroutine entstanden, die natürlich allmählich zum Gewohnheitsrecht sich verdichtet hat. Denn erst seit 1868 ist das Staatsministerium als Verfassungsorgan rechtlich anerkannt, aber es bestanden die Grundsätze seiner Organisation und seiner Funktionen schon früher[1]) einfach kraft Verwaltungsroutine.

Also auf dem Kontinent existiert auch eine Parteisitte als Direktion des Zentralverwaltungsapparats. Sie ist nicht volkstümlich, sondern bureaukratisch und daher nicht so umfassend, wie die englische Parteisitte, weil der Wille des Monarchen ihr ein mitunter höchst heilsames Veto entgegensetzen kann und entgegensetzt. Wir, in Deutschland, brauchen uns deshalb über die englische Parteisitte als Lenkerin eines staatlichen Verwaltungsapparats nicht arg zu verwundern. Wir haben sie auch, nur in anderer Form.

Die englische Parteisitte besteht aus Normen, die zwar bloss konventionelle Regeln, nicht Rechtsregeln sind, aber dennoch Regeln. Ihre Erkenntnis und Feststellung ist deshalb nicht minder möglich wie die von Rechtsregeln. Nur findet man sie nicht in Rechtskompendien, sondern in Memoiren und Tagebüchern hervorragender Staatsmänner. Da die englische Parteisitte Norm ist, so kann sie, wie jede Norm, praeter, contra und secundum legem wirken, d. h. sie dient z. T. zur Ergänzung, z. T. zur Abänderung meist aber zur Fortbildung des Rechtsstoffes. Als Beispiel einer Parteisitte praeter legem können wir z. B. die Einrichtung eigener Privatsekretäre für jeden Kabinettsminister und Departementschef ansehen, ein Institut, welches den Verkehr des Ministers mit der Aussenwelt besorgt. Auf dem Kontinent würde dieses Institut durch Verwaltungsregulative eingerichtet werden, in England ist es auf dem Wege der Parteisitte geschehen, wie wir unten hören werden. Die Einschnürungen der königlichen Prärogative durch Parteisitte sind das klassische

1) Wielandt, Das Staatsrecht des Grossherzogtums Baden (Handbuch des öffentl. Rechts III. I. 3) 1895 S. 77 sagt: „In diesen zwar erst seit 1868 ausdrücklich ausgesprochenen, aber schon vorher tatsächlich gehandhabten Grundsätzen der badischen Verfassung ist sowohl das Vorhandensein einer obersten Staatsbehörde ... als auch die Sonderstellung der Mitglieder dieser Behörde im Organismus des Staatsamtes, als eine verfassungsmässige Notwendigkeit anerkannt."

§ 135. Beispiel für Konventionalregeln contra legem. So z. B. ist es Tatsache, dass der König, trotzdem er kraft königlicher Prärogative das unbeschränkte Organisationsrecht von Aemtern hat, dennoch jede neue Organisation, selbst wenn sie keine Belastung des Staatshaushalts darstellt, dem Parlament, insbesondere dem Unterhaus zur Kenntnis bringt (Todd. II. 298). Dies ist konventionelle Norm contra legem.

§ 136. Die Grenzlinie zwischen Parteisitte und Rechtsnorm.

Die Verbindung des alten Privy Council mit der neuen Parteiorganisation ist eine doppelte: eine äussere und eine innere. Die äussere werden wir weiter unten noch näher kennen lernen. Sie besteht in der Verbindung der Staatsorganisation d. i. der hervorragendsten alten im Privy Council regelmässig vertretenen Staatsämter mit den hervorragendsten Vertretern der Parteiorganisation, den Leaders, wobei selbst die Oppositionspartei einen offiziellen Charakter als „His Majesty's Opposition" erhält.

Die innere uns hier besonders interessierende Verbindung besteht in der Verknüpfung von Parteisitte mit der alten im Privy Council ausgebildeten Verwaltungsroutine, die, wie wir unten noch zeigen wollen, von dem mittelalterlichen System der sog. Kanzleiverwaltung beherrscht war.

Um nur einige Beispiele dieser Verbindung hervorzuheben, wird es genügen, darauf zu verweisen, dass der Satz der Parteisitte, wonach die Thronrede, die bei Beginn jeder Parlamentssession verlesen wird, vorerst durch das Kabinett genehmigt werden muss, an die alte Praxis des Privy Council anknüpft, wonach die Thronrede im Privy Council durchberaten zu werden pflegte. Desgleichen waren die das heutige Kabinett beherrschenden Grundsätze der Einstimmigkeit und Gesamtverantwortlichkeit des Kabinetts schon durch die alte Praxis des Privy Council rechtlich festgesetzt. (S. unten.) Wie stark die Privycouncilpraxis auf die Geschäftsgebahrung des Kabinetts einwirkte, lässt sich am besten daraus ermessen, dass, wenn heute Memoranda über die Verhandlungen des letzteren dem Monarchen vorgelegt werden, sie sich noch immer in den Formen der alten „Minutes" des Privy Council, d. i. seinen Verhandlungsprotokollen, halten. (Correspondence of King William IV. and Earl Grey vol. I. p. 396.)

Aus dieser inneren Verbindung ergibt sich die Unmöglichkeit eine scharfe Grenze zwischen Parteisitte und Rechtsnorm, soferne sie für die Gebahrung der obersten Zentralbehörden in Betracht kommen, vorzunehmen. Dies ist aber ebenso unmöglich, wie überflüssig.

Es ist unmöglich, da die sie hauptsächlich übenden Personen Staatsbeamte und Parteimänner zugleich sind. In ihrer Eigenschaft als Privy Councillors werden sie in ihren Handlungen durch Rechtsnormen, in ihrer Eigenschaft als Parteimänner durch die Konventionalnorm beherrscht. Dass sie ihre Persönlichkeit nicht teilen können, wäre noch kein Grund für die Unmöglichkeit, ihre Handlungen als Staatsbeamte von den Handlungen als Parteihäupter zu sondern. Aber diese Handlungen sollen ja, und darin besteht das Wesen der Parteiregierung, in eins zusammenfliessen und identisch sein. Daher wird es für aussenstehende Beobachter schwer zu beurteilen sein, welche von den Handlungen der Minister durch eine von langjähriger Uebung getragene Rechtsnorm, welche durch blosse Parteisitte bestimmt wird. Dies umsomehr, als auch die Handelnden selbst sich darüber oft nicht klar sind.

Als äusserliches Kriterium haben wir oben (Kap. Parl.-Regierung) vorgeschlagen die Geschäftsordnung, die Lex Parliamenti zu benützen. Das ist wohl der äusserste Flügel der Konventionalregel, der schon zur Rechtsnorm verhärtet ist. Aber mehr

als um ein äusserliches Kriterium, eine vorläufige grobe Handhabe kann es sich hier § 136. kaum handeln. Denn die Lex Parliamenti ist wohl der wichtigste, wenngleich nicht der einzige Abfluss von der Konventionalnorm zum Rechtsgebiet. Zudem ist nicht die gesamte Lex Parliamenti gleich in Gestalt von Standing oder Sessional Orders fixiert und deshalb selbst schwer erkenntlich. Jedenfalls wird man sagen können, dass jene Konventionalregel, die zur parlamentarischen Geschäftsordnungsregel sich herausgewachsen hat, schon Rechtsnorm ist. Wir können dieses Wachstum in einigen Fällen geradezu belauschen. Ich will nur einige Beispiele herausgreifen. So verlangt es die Konventionalregel, dass, wenn ein Mitglied der Oppositionspartei einen bestimmten Tag für die Debatte eines wichtigen Gegenstandes, namentlich zum Zwecke der Kritik und ev. zur Zensur der Regierung wünscht, derselbe von der Regierungspartei zugestanden werden muss. Man braucht sich diesen Satz nur in die Geschäftsordnung des Unterhauses aufgenommen zu denken, wie dies auch z. B. im Mai 1903 im Unterhaus verlangt worden ist, und man hat eine Rechtsregel vor sich. Ein anderes Beispiel ist die Konventionalregel, dass der Sprecher im Unterhaus abwechselnd in der Debatte ein Mitglied der Regierungs- und Oppositionspartei zum Worte kommen lassen muss. Man braucht sich nur diesen Satz in die Geschäftsordnung aufgenommen zu denken, wie das nach englischem Vorbild in manchen kontinentalen Geschäftsordnungen aufgenommen erscheint, und man hat eine Rechtsregel vor sich. Desgleichen verhält es sich mit dem sog. Interpellationsrecht. Dasselbe ist, wie wir oben (Bd. I. S. 395 f.) gehört haben, im englischen Unterhause vorwiegend durch Konventionalregel festgesetzt. Man braucht sich nur all diese Regeln in der Geschäftsordnung fixiert zu denken und die Konventionalregeln sind Rechtsnormen geworden. Dass diese Form und Quelle der Rechtsordnung für das englische Recht nichts aussergewöhnliches darstellt, haben wir schon oben (im Kap. Parl. Regierung) gezeigt. Wir sahen in der Lex Parliamenti die grösste Verfassungsumbildnerin. Nun einige Beispiele, wo die Konventionalregel wirklich zur Geschäftsordnung und damit zur verfassungsrechtlichen Norm erhärtet ist.

Eines der frühesten Beispiele dieser Art ist die Rechtsnorm, dass die Wahlkandidaten in einer Parlamentswahl die Kosten des Wahlverfahrens zu tragen haben. Im 17. Jahrhundert war dies nur als Satz der Konventionalregel feststehend. Zu Anfang des 18. Jahrhunderts setzte ihn das Unterhaus durch Resolutionen fest. Erst im 19. Jahrhundert und zwar in den 70er Jahren fand er im Gesetz Anerkennung.

Ein anderes hierher gehöriges Beispiel ist die Entstehung der parl. Exekutive, wie wir oben (Kap. Parl. Regierung) nachgewiesen haben. Auch sie war ursprünglich nur Parteisitte, bis sie heute als Rechtsnorm anzusehen ist, zumal auf sie in den Standing Orders durch die ausdrückliche Privilegierung des „Government Business“ (s. oben Bd. I. S. 375) Rücksicht genommen ist. Jedoch nur die parl. Exekutive, nicht das Kabinett ist Rechtsinstitut. Denn erstere ist als Government in der Lex Parliamenti anerkannt, keinenfalls das letztere. Für Kabinett gebraucht die Lex Parliamenti immer die Bezeichnung „Privy Councillors, die Mitglieder des Unterhauses sind“. Denn das Kabinett muss dem Rechte unbekannt bleiben.

Auch die heutige Rechtsnorm, wonach Post- und Telegrafenverträge, welche eine Belastung des Staatschatzes mit sich bringen, vor ihrer Rechtswirksamkeit eine bestimmte Zeit auf dem Tisch des Hauses gelegen haben müssen, ist erst Konventional-, dann Geschäftordnungs- und schliesslich Gesetzesregel geworden (s. Todd I. p. 491, 776).

Besonders interessant ist dieser Uebergang von Konventionalregeln in Rechts- und sogar in Verfassungsnormen in den englischen grossen Kolonien, den selfgoverning colonies, zu beobachten. So sind hier die im Mutterlande früher blosse Konventionalregeln jetzt Gewohnheitsrecht bildenden Sätze, dass jede Geldbill

§ 136. zuerst im Unterhause eingebracht werden muss, dass dieselbe nur auf Anempfehlung der Krone eingebracht werden kann und dass ein Amendement dieser Bills durch das Oberhaus unzulässig ist, Sätze, die im Mutterland höchstens durch Standing orders der Geschäftsordnung geregelt sind, in den Kolonien zu Bestandteilen der Verfassungsurkunden gemacht. So der erste Satz: in der Verfassungsurkunde des Dominion of Canada vom Jahre 1867, sowie in der Verfassung des Commonwealth von Australien. Desgleichen ist der zweite Satz aufgenommen in der Verfassung von Kanada. Satz eins und zwei sind ferner aufgenommen in der Verfassung von Neu-Süd-Wales von 1855 und der Kapkolonie von 1852. Nur der zweite Satz in der von Neuseeland von 1852, alle drei Sätze in der Verfassung von Victoria aus dem Jahre 1855. (S. Jenkyns British Rule and Jurisdiction beyond Seas. p. 61 f.). Auch die im Mutterlande vorläufig noch immer als Konventionalregel geltende Norm, dass alle Jahr ein Parlament einberufen werden müsse, ist z. B. in der Kapkolonie Verfassungsregel (Jenkyns p. 68). Desgleichen die hart an der Grenze zwischen Konventional- und Rechtsregel stehende Norm, dass die Exekutive der einen oder andern Legislaturkammer angehören müsse, also das Prinzip der parlamentarischen Exekutive ist in einigen Kolonialverfassungen Verfassungsrechtssatz. So in der für die Kapkolonie von 1872, in der für Westaustralien von 1890 und in der von Natal 1893. Ja für Südaustralien von 1855/56 ist sogar der Wechsel der Minister mit jeder parlamentarischen Majorität vorgeschrieben („liable to loss of office by reason of their inability to become members of the said Parliament or to command the support of a majority of the members thereof upon other grounds without any misconduct or incapacity"). (Jenkyns a. a. O. 65.)

Diese Kodifikationen der mutterländischen Konventionalregeln sind darauf zurückzuführen, dass die Kolonisten die Lex Parliamenti nicht so gut zu handhaben wissen, wie ihre Stammesgenossen im Mutterlande. Daher auch die häufigen „deadlocks", d. h. der Stillstand in der Verfassungsmaschine. Wie wenig ihnen aber auch selbst diese Kodifikation nützt, geht am besten daraus hervor, dass die in der Kapkolonie herrschende Verfassungsnorm jährlicher Parlamente im Jahre 1901 gebrochen werden musste. (Jenkyns 68.) Diese Aengstlichkeit und mangelnde Zuversicht zur Fähigkeit der Kolonisten, den Parlamentarismus des Mutterlandes ganz so wie daheim einzurichten, kommt auch in der Verfassung des Australian Commonwealth von 1900 zum Ausdruck. So sieht dieses Gesetz für den in australischen Kolonien nicht seltenen Fall, dass beide Legislaturkammern wiederholt über ein Gesetz uneinig werden, in der Weise vor, dass es einen Zusammentritt beider Kammern anordnet und den endgiltigen Entscheid der Majorität dieser so gebildeten Versammlung überträgt (s. 57). Daheim, wie wir wissen, ist durch Konventionalregel, nicht durch Rechtssatz die Schwierigkeit in anderer Art erledigt.

An diesen Beispielen sehen wir, wie leicht und unmerklich der Uebergang von Konventional- in Rechtsregeln ist. Es ist in manchen Fällen ganz unmöglich, die Grenze zwischen beiden anzugeben. Es ist aber, wie gesagt, auch vollends überflüssig.

Die für die Rechtsnorm notwendige Sanktion muss für die Parteiregel zum Zwecke ihrer Verbindlichkeit nicht ausgesprochen werden. Sie liegt vielmehr gerade in jener Unmöglichkeit der scharfen Sonderung zwischen Konventional- und Rechtsregeln. Wir sahen ja, wie unmerklich eins ins andere übergeht. In dieser Anlehnung an schon bestehende Rechtsnormen, die man nicht brechen darf, liegt die Sanktion der Parteisitte. Nicht das praktische Handeln der englischen Staatsmänner, sondern allein das reflektierende Bewusstsein a posteriori unterscheidet zwischen Rechts- und Konventionalregeln, die sich an die ersteren anschmiegen. Diese Reflexion dient aber immer dazu, der Konventionalregel den Rückhalt an der Rechtsnorm zu eröffnen, wenn erstere ver-

letzt sein sollte. Diese Anknüpfung der Konventional- an schon bestehende Rechtsregeln, die sog. innere Verbindung, wie wir sie vorhin nannten, ist der englischen Staatsweisheit letzter und höchster Schluss. § 136.

Die Konventionalregel als Lebensprinzip des englischen Common law. § 137.

Der Parteikonventionalismus ist aber nicht, wie dies allgemein auch von Engländern — so auch von Dicey — behauptet wird, eine einzigartige Erscheinung des englischen Staatsrechts. Der englische Konventionalismus ist vielmehr in der Natur des Common law und in dem zähen Festhalten an demselben begründet und hat sich zu wiederholten Malen in der Geschichte des englischen Rechts gezeigt. Der neue Parteikonventionalismus ist nur ein Spezialfall. Die Herausbildung von Equityregeln durch Anschmiegung an das Common law, wie wir solche für das 14. und 15. Jahrhundert oben (Bd. I. S. 144) kennen gelernt haben, ist ein anderes Beispiel eines Konventionalismus, der mit der Zeit zu Rechtsregeln verhärtet. Abgesehen davon sind es noch drei besonders klassische Typen des Konventionalismus, d. h. von gesellschaftlichen Normen (Konventionalregeln), die eine ähnliche Entwicklung wie der Parteikonventionalismus zeigen und die uns namentlich auffallen: die Entwicklung des Gutshofsystems und der Copyholds, der Trade Unionismus und das Verhältnis des Mutterlandes zu den selbstverwaltenden Kolonien.

1. Auch Gutshofbräuche „Manorial Custom“ [1]), stellten sich als Konventionalismus dar. Dieses System von „Gebräuchen“ entwickelte sich ganz besonders in der Normannenzeit, als die Eroberer für ihre grosse Lehen Leute brachten, um sie anzusiedeln und die grossen Latifundien zu bewirtschaften. Mit Rechten diese auf kleinen Hufen Landes ausgetane Bevölkerung auszustatten, ging nicht gut an, da sie anfangs zumeist von angelsächsischer Abstammung und daher rechtlos war. Man übernahm aber sie und ihre Rechtsbräuche, um sie wirtschaftlich auszunützen. Und da empfahl es sich, ihnen wenigstens rechtsähnliche Befugnisse an dem zu bewirtschaftenden Objekt zu gewähren. Für diese Hufen Landes, auf denen sie rechtsähnliche Position hatten, leisteten sie gemessene oder ungemessene Dienste. Die wirtschaftliche Organisation des Manor d. i. des Gutshofs verlangte diese Dienste und zur Regelung derselben sowie zur Regelung der Stellung der Hufner und Kossäthen gegenüber ihrem Besitztum bildete sich ein System von Konventionalregeln, die aber nicht Rechtsregeln waren, da sie kein Common-law-Gericht anerkannte. Ihre Anerkennung fanden sie in dem Manorial Court, einem nach Art der Lehenkurien eingerichteten Hofgerichte. Die Unfreien und Hörigen waren sogar rechtlos. Ob der Gutsherr im Manorial court Recht gab, hing von seinem Gutdünken ab. Mit der Zeit entwickelte aber das wirtschaftliche Leben auf diesen Gutshöfen eine Reihe von verschiedenen Abstufungen unter den „angesetzten Bauern“. Selbst Freie suchten und fanden — namentlich seit dem Bauernaufstand von 1381 (Peasant Revolt) Bauernstellen auf diesen Gutshöfen. Und es waren hier alle Schattierungen von Freien und Unfreien, mit gemessenen oder ungemessenen, in Geld ablösbaren oder Naturaldiensten. Ueber allen herrschten die Konventionalregeln (die „Custom“) des Manor (des Gutshofs). Dadurch, dass aber auch Freie angesetzt wurden, entwickelte sich das „Manorial-System“ mit seinen Konventionalregeln zur Möglichkeit, künftige Bauernrevolutionen zu verhüten. Denn sie erlangten

1) S. dazu Scriven, On Copyholds, 1896. Pollock, The Land Laws, 1883. Vinogradoff, Villaiage in England, 1892, p. 44 ff., 140 ff. und passim (dazu Besprechung von Hasbach in Schmoller's Jahrbuch 1893 S. 929 ff.) und neuestens Vinogradoff, The Growth of the Manor 1905.

§ 137. dadurch die Eigenschaft verbindlicher Normen [1]). Ohne sie hätte die Starrheit des feudalen Grundeigentumsrechts, das als Common law herrschte, zu Revolutionen reichlich Anlass gegeben, wenn man erwägt, dass beispielsweise bis zu Beginn der Neuzeit diese gutsbäuerliche Bevölkerung ein Drittel der Gesamtbevölkerung ausmachte [2]). Seit Eduard VI. werden auch Klagen gegen die früher unumschränkten Gutsherrn von den ordentlichen Common-law-Gerichten angenommen und mit einem Schlage wird die ganze Masse der Konventionalregeln zu Rechtssätzen und zu einem Bestandteil des Common law, der heute die Ueberschrift im Rechtssystem führt: „On Copyhold".

Ganz wie bei Parteikonventionalismus finden wir auch hier dieselbe Erscheinung: Ausbildung gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Organisationen, Dorf (township) und Dorfgericht (Court leet), Anknüpfung dieser Gesellschaftsorganisationen an ein Staatsorgan, den Lehenshof [3]) (court baron), den der Lehensherr, der zugleich auch Gutsherr war, über seinen Vasallen abhielt; sodann Ausbildung von Konventionalregeln in Anlehnung an gegebene Rechtsinstitute (z. B. einer eigenen Manorial Equity) und namentlich an Normen des Lehensrechts [4]) u. dgl. m.; schliesslich das Erhärten dieser Konventionalregeln zu Rechtsnormen durch Anerkennung seitens der Gerichte. Gerade auch dieser Punkt zeigt eine merkwürdige Analogie zu der Art, wie Sätze der Parteisitte durch die Anerkennung seitens der Geschäftsordnung zu Rechtssätzen werden, zur lex parliamenti. Bei den Manorial Customs sind es die Reichsgerichte des 16. Jahrhunderts, welche diesen Umwandlungsprozess zur Rechtsregel be-

1) Vinogradoff, The Growth p. 363.

2) S. Pollock, The Land Laws a. a. O.

3) So sagt denn auch Vinogradoff, The Growth p. 362 zur Erklärung, dass der Gutsherr nicht willkürlich mit seinen Hörigen umsprang, sondern die Verbindlichkeit der manorial customs anerkannte: „Why did the landowner never try to establish a system of thoroughly personal government? Why did the courts and representative institutions recur over and over again to local bodies which were assumed to be under complete sway of the manorial lord? Local custom seems to obtain in this respect a similar force of uniform organisation to that which feudal jurisprudence with its writs and decisions exercised in the royal courts .... In two important respects the manorial organisation is not beyond: as a centre of franchises, jurisdiction and police it is a part of political machinery and under the direct influence of the central government and of its judges .... And from this point of view it is material that the government considers a communal organisation and representative institutions as a constant and necessary element of the manor, whose administrative structure is moulded on that of the township and already clearly indicated by the practice of the hundred and county court. The court leet, the committee of five or six hundredors and the twelve representative of an urban vill proceed from political arrangements which were in full play in later Saxon age, but were fitted into the manorial system during the feudal period .... The second reason which imposed a customary constitution on every lord was the fact that he was not a mere owner of serfs, but that he had to deal with free tenants as well. It was his recognised right to hold a court for the settlement of their disputes amongst one another, and for transaction of conveyancing business for them within the precincts of the manor. This was the foundation of his court baron . . ."

4) Sehr hübsch drückt Holdsworth, A History of English Law I. p. 67 dies mit den Worten aus: „In the course of the 14th and 15th centuries the manor . . . not only denotes a certain tract of land held in a certain way, it connotes also jurisdiction. It is probable that manor has gained this connotation by borrowing from the feudal principle." S. auch Maitland, Select Pleas in Manorial Courts (Selden Society) p. XLI: „feudal principle was the rule of law, but that it had to work under such and so many limitations, some of law and some of fact, that the actual result was not different from that which would have been produced by the manorial principle; so much so that in course of time it became possible to regard a private court (when not erected by real or supposed grant from the crown) never existing save as part of a manor." Und derselbe Law Quarterly Review vol. V. p. 127—130. Siehe Scriven a. a O. passim und namentlich Vinogradoff, The Growth a. a. O. p. 291—350.

wirken, bei der Parteisitte ist es gegenwärtig, wie früher der High Court of Parliament. § 137.

Gerade die grosse Wichtigkeit des „Manorial Custom“ als Konventionalismus wird am besten aus der Entwicklung in Irland hervorleuchten. Hier konnte sie sich nicht entfalten, weil die sog. „Tanistry“ d. i. die Vererbung von Grund und Boden nach Seniorats- und Würdigkeitsprinzip, nicht nach Primogeniturprinzip, wie das englische Feudalrecht verlangte, keine Anknüpfung an dieses, d. i. das Common law möglich machte. Diese Fähigkeit, sich an das Common law anzuschmiegen und diesem parallele Institute zu entwickeln, hatte die „Manorial Custom“ in England zu einem starken verbindlichen Gewebe von Konventionalregeln erhoben, die dann schliesslich durch die Gerichte des Reichs als Rechtsregeln anerkannt wurden.

Gerade aber dies fehlte der „Tanistry“ und andern Instituten des irischen Rechts, für sie waren keine parallelen Seiten und Anknüpfungspunkte im englischen Rechte herauszufinden [1]). Daher kam sie nicht einmal als Konventionalregel, nicht einmal als Manorial Custom, geschweige denn als Rechtsregel zur Geltung.

Sehr belehrend ist in dieser Richtung der „Case of Tanistry“ in der Rechtsfallsammlung [2]) des Sir John Davies, dem Königl. Kronanwalt Jakob I., der mit Feuer und Schwert das Common law in Irland einführen wollte.

Die Custom of Tanistry wird von Sir John an andrem Orte [3]) beschrieben, als die Sitte, wonach die Häuptlinge den Grund und Boden des Stammes oder des Clans (sept) auf Lebenszeit, aber nicht länger, besassen und dies nach Willkür vergebend, sich gewisse Leistungen und Abgaben vorbehielten („cuttings and cosheries and other Irish Exactions“). Nach ihrem Tode fiel ihre Häuptlingschaft und ihr Besitz an den würdigsten, kräftigsten Verwandten (Tanistres).

Als nun einmal ein Ire aus dem Titel der „Tanistry“ Land ansprüchig machte, wurde diese „Gewohnheit“ als „übel“ und nicht verbindlich bezeichnet, denn das englische Common law wiese keine Parallele und Anknüpfungspunkte dafür auf, trotzdem der Kläger dies behauptete. Die sophistischen Argumente hierfür sind weniger interessant, als die Tatsache, wie argumentiert wird, um ihre Verbindlichkeit durchzusetzen. Man merkt deutlich das Bestreben, Anküpfungspunkte und Parallelen im Common law [4]) aufzudecken oder sie zu negieren. Jedenfalls war dies der springende Punkt für die Verbindlichkeit der „Custom“, deshalb gedieh die „Manorial Custom“ in England und verfiel die Tanistry in Irland, denn erstere konnte den „Anschluss“ an das Common law finden, letztere nicht, wie alle anderen irischen „Grundeigentumsgewohnheiten“. Dass dies letztere eben nicht gelang, ist der Krebsschaden Irlands bis in die neueste Zeit geblieben. Die soziale Revolution, die durch die Ausbildung der Manorial Custom in England verhütet wurde, sie ist in Irland chronisch geworden durch das Nichtaufkommenlassen der „irischen Gewohnheiten“ [5]).

---

1) S. dazu auch Moritz Jaffé in Schmoller's Jahrbuch 1893 S. 1019—1076.

2) A Report of Cases and Makers in Law, Collected and Digested by Sir John Davies. ed. Dublin 1762.

3) Historical Tracts, Dublin 1787 p. 127 ff.

4) Report a. a. O. p. 93: „Therefore this custom which lets the inheritance and the freehold also to be in abeyance, after the death of every tenant is unreasonable, and goeth in destruction of the commonwealth. And therefore our law altho' it suffers the fee-simple in some cases to be in abeyance, yet it ought never to suffer the freehold to be in suspence . . .“ Und an anderer Stelle p. 97: „But it was said, that the law (sc. das englische) will adjudge the oldest to be the most worthy. Certainly, in cases of descent of inheritance, the law respects primogeniture, birth-right and proximity, and wholeness of blood, but gives no regard to the worthiness or sufficiency of the heir.“

5) In Schottland verschwanden durch die fortwährende Zunahme der Feudalisierung des Grund und Bodens die alte „Gewohnheit“ des Dorfes und Gutshofes schon seit dem

§ 137. 2. Ein anderes Beispiel des an alte Rechtsorganisationen anknüpfenden Konventionalismus ist derjenige, der die Beziehungen zwischen Mutterland und Selbstverwaltungskolonien beherrscht. Theoretisch hat das englische Recht, wie schon oben (Bd. I. S. 204 ff.) ausgeführt, nur zwei Formen für jene Beziehungen ausgebildet: den mittelalterlichen Herrschaftsverband und die Staatsanstalt. De jure bewegen sich auch heute alle Kolonien in diesen Formen, in der Praxis ist aber gegenüber den Selbstverwaltungskolonien ein Konventionalismus massgebend, der an die alten Herrschaftsformen scheinbar anknüpft, in Wirklichkeit aber gerade das Gegenteil davon ist, nämlich Staatsähnlichkeit dieser Selbstverwaltungskolonien bewirkt. Am treffendsten drückt diesen Gegensatz zwischen formal-juristischem Verhältnis und praktisch die Beziehungen zwischen Mutterland und Kolonien beherrschenden Konventionalismus Sir William V. Harcourt („Historicus" in der Times vom 1. Juni 1889 p. 10) mit den Worten aus: „The whole question of the relations of the imperial authority to the representative colonies is one of great difficulty and delicacy. It requires consumate prudence and statemanship to reconcile the metropolitan supremacy with the worthy spirit of colonial independence. As a matter of abstract right, the mother country has never parted with the claim of ultimate, supreme authority for the imperial legislature. If it did so, it would dissolve the imperial tie, and convert the colonies into foreign and independent states." —

3. Das dritte typische Beispiel eines noch heute geltenden Konventionalismus ist die Wirksamkeit der Trade Unions. Dieselben sind, wie Brentano nachgewiesen [1]), aus den alten Zünften hervorgegangen, zum Schutze jener Handwerksorganisation, welche das alte Merkantilsystem geschaffen hatte. Sie waren der einzige Halt der Arbeiter gegen die Lehre vom „enlightened selfinterest", welche seit Anfang des 19. Jahrhunderts jene merkantilistische Ordnung niederreissen wollte. Dagegen sträubte sich nun die neu aufstrebende Klasse der industriellen Arbeiter, sie taten sich in Verbänden zusammen, die an die alten Zunftorganisationen anknüpften und wurden und werden von einem System von Konventionalregeln beherrscht, welches unsre gesamte kontinentale Arbeiterschutz- und Arbeiterversicherungsgesetzgebung vertritt. Dass aber diese Konventionalregeln mitunter, ganz so wie der Parteikonventionalismus, der das Kabinett hält, aus alten Rechtssätzen hervorwachsen, erfahren wir aus dem neuesten Werke über diesen Gegenstand [2]), wo ausgeführt wird, dass die Trade Unions, wie die alten Zunftorganisationen, darüber wachen, dass kein ungelernter Arbeiter in ihrem Arbeitsbezirk aufkomme; dass sie dafür Sorge tragen, dass auch keine Arbeit ausserhalb ihres lokalen Wirkungskreises ausgegeben werde, ganz wie die alten Zünfte, und dass es auch heute noch Gewerbe gibt, wo die Trade Unions nur Söhne von Arbeitern ohne Schranke der Zahl aufnehmen, z. B. die Sheffielder Messerschmiede, ganz so wie die alten Zünfte.

Und die Entwicklung in den Kolonien, namentlich in Australien, lehrt, dass die Umwandlung der Trade Unions zu Organen der Rechtsordnung nicht bloss denkbar,

15. Jahrh. Allmählich bildete sich der Grundsatz aus, dass nur derjenige rechtmässigen Grundbesitz habe, der von einem Lehensherrn eine Vergabung habe, während diese Lehensherrn direkt oder indirekt sich auf königliche Verleihung stützen können. Gegenüber dieser Forderung der „geschriebenen Verleihungsurkunde" konnten die auf blosse „gutsherrliche oder bäuerliche Gewohnheit" sich stützenden Kossäthen nicht aufkommen. Das ist der Ursprung der noch heute Schottland beschäftigenden „crofter-question." Siehe darüber Law Q. Review vol. I. p. 175 ff., 400 ff. und II. p. 166 ff.

1) Arbeitergilden S. 89 ff. und 132 f. und jetzt in Conrad-Lexis, Handwörterbuch der Staatsw. Bd. IV. S. 624.

2) S. and B. Webb, Industrial Democracy, deutsch von Hugo, 1898, 10. Kapitel und S. 228 ff.

sondern auch realisiert ist. Denn bekannt ist ihre wichtige Funktion daselbst bei Feststellung der Maximalarbeitslöhne durch den Staat und bei der zwangsweisen staatlichen Beilegung von Strikes [1]), In England hat sich der Trade-Unionismus nur als System von Konventionalregeln bis auf den heutigen Tag erhalten und hat seinen wichtigen Platz im englischen Verwaltungsrecht, ohne selbst dem Rechtssystem anzugehören. Er hat ebenso wie die Entwicklung des „Manorial-System" und des Parteikonventionalismus Revolutionen verhütet. § 137.

Wir kommen somit an den Punkt, zu erklären, weshalb wir den Konventionalismus das Lebensprinzip des Common law nennen. Er erhält nämlich dieses System in seiner starren Gebundenheit, ermöglicht sein Funktionieren als festes Bollwerk gegen jeden Ansturm von revolutionärem Naturrecht. In England kann ein Naturrechtsgeist selten entstehen: denn bildet sich einmal schon eine der staatlichen Organisation parallele Gesellschaftsorganisation mit analogen Normen, so gehen diese Normen keinen Kampf auf Leben und Tod mit dem alten Common law ein. Nein! Die alte Staatsorganisation wird mit der neuen gesellschaftlich verknüpft. Es wird dasjenige Staatsorgan ausgesucht, welches die beste Verknüpfung mit dem neu entstandenen gesellschaftlichen Organ eingehen kann. Die Konventionalregel, das revolutionäre Naturrecht kommt nicht zum Durchbruch, sondern verbleibt nur in respektvoller Entfernung vom Common law und macht diesem die schuldige Verbeugung, indem es nur als eine Stufe unter dem Common law aufgefasst werden will. Trotzdem hat es dieselbe Verbindlichkeit und Sanktion wie das letztere, da es sich ja an dieses und an die Staatsorganisation so geschickt anzulehnen weiss. So hat sich das englische Common law durch den Konventionalismus verjüngt und wird sich so voraussichtlich auch in der Zukunft noch verjüngen.

IV. Kapitel.

Die Verbindung von Kabinett und Parteiregierung.

1. Abschnitt.

Die äussere Verbindung.

Wir haben oben dargetan, dass der Parteikonventionalismus die das Ministerkabinett beherrschenden Grundsätze geschaffen hat. Wir haben ferner soeben das Wesen des Parteikonventionalismus, wie jedes andern in England aufgekommenen Konventionalismus, als die Verbindung von sich neu bildenden Gesellschaftsorganen mit schon bestehenden Staatsorganen, sowie als Amalgamierung bestehender Rechtssätze mit neuen konventionellen Normen bezeichnet. Das erstere nennen wir die äussere, das letztere die innere Verbindung des Kabinetts als Ausschusses des Privy Council mit der Parteiregierung. Wir werden zu zeigen haben, wie sich einerseits Staatsorgane als Parteimänner benehmen und als solche fungieren, sodann wie die alten Grundsätze der Verwaltungsroutine des Privy Council (des Staatsrats) von den modernen Konventionalregeln der Parteien wieder aufgefrischt werden und zu neuem Dasein und neuer Vollkraft erwachen.

1) S. Reeves, State Experiments in Australasia and New Zealand, 1902, vol. II. passim.

§ 138. Der Premierminister als Leader des Unterhauses.

„It was usual . . . . . that the leader in the House should file the office of First Lord of the Treasury because finance was the peculiar province of the House of Commons.“
Sir Walpole im Unterhause
(H. D. vol. 130. p. 385).

I. Die Entstehung des Amts eines englischen Premierministers zeigt, wie wir gleich sehen werden, dieselbe Eigentümlichkeit, die wir am Kabinett, am Rechte der Ministerverantwortlichkeit und an der englischen Amtsorganisation wieder kennen und bewundern lernen werden, nämlich: die Verbindung von Organisationsnormen, wie sie im alten Privy Council schon vorhanden sind mit den Normen der modernen Parteiorganisation und die Verbindung der Verwaltungsroutine des Privy Council mit dem modernen Parteikonventionalismus.

Schon nach der alten Verwaltungsroutine des Privy Council gab es einen Minister, der gewissermassen als „Mund“ der Krone eine bevorzugte Stellung hatte. In einer alten Geschäftsordnung des Privy Council aus der Zeit der Tudors finden wir den Staatssekretär als die Mittelsperson zwischen Krone und Staatsrat und selbst heute noch gilt der Home Secretary, der Nachfolger des alten Staatssekretärs als ausschliessliches Werkzeug für alle öffentlichen Kundgebungen des Monarchen an seine Untertanen. Diese schon nach der alten Privycouncilpraxis bevorzugte Stellung des Staatssekretärs benützten die Monarchen, um den Staatssekretär zu einem Favoritminister zu machen. Ein solcher war z. B. der alte William Cecil unter Elisabeth. Mitunter leuchtete die Sonne königlicher Gunst einem anderen Favoritminister, dem Lord Kanzler; denn im Mittelalter wird wohl der Lord Kanzler der Mittelpunkt der Verwaltungspraxis des Privy Council gewesen sein. Kurz, zwischen diesen beiden durch die Verwaltungsroutine prädestinierten Aemtern wechselte immer die Sonne königlicher Gunst.

Der Missbrauch, der hiervon unter den ersten Stuarts gemacht wurde, flösste dem Volke eine unüberwindliche Abneigung gegen diese Favoriten ein, der sich namentlich nach der Revolution in einen tiefeingewurzelten Hass verwandelte, „Grossveziere“, wie der Spott- und Schimpfname hiess, über sich zu haben (s. Macaulay, history of England vol. 3 p. 13). Wären aber diese Aemter, wie bisher allgemein angenommen worden, ein Ausfluss besonderer königlicher Willkür gewesen, dann wäre es eben unerklärlich, weshalb es selbst nach der glorreichen Revolution unter Wilhelm III. einen solchen „Chief adviser of the crown“ gab (Macaulay a. a. O., vol. 3 p. 13 und 538; vol. 4 p. 413). Es ist eben der beste Beleg für das zähe Festhalten an der alten Verwaltungsroutine des Privy Council. Diese brauchte für den Geschäftsgang des Staatsrats immer einen solchen „Hauptminister“.

Neue Impulse bekam dieses Amt, als mit Robert Walpole das Parteikabinett Herrscher im Lande wurde. Die Leaders der herrschenden Partei nahmen die in der Verwaltungsroutine liegende Tendenz zur Heranbildung eines „Chief adviser“ wieder auf und verstärkten sie. Trotzdem Walpole dagegen lebhaft protestierte (Parl. history IV. 12, 87), galt er doch als „sole Minister“ der Krone [1]).

1) Die gegen Walpole bei seinem Sturze (1781) erhobene Anklage fiel im Unterhause durch. In die Journals des Oberhauses wurde aber eingetragen: „a sole or even a first minister is an office unknown to the law of Britain, inconsistent with the Constitution of the country and destructive of liberty in any government whatsoever.“ Und im Unterhaus sagte der Oppositionsführer Sandys: „According to our Constitution we can have

§ 138. Es vollzog sich jedoch nunmehr eine wichtige Aenderung. Die alte Verwaltungsroutine wurde im Sinne des Parteikonventionalismus umgemodelt. Nicht mehr der Staatssekretär war es, der gewöhnlich zum ersten Minister gemacht wurde, sondern der First Lord of the Treasury, der Vorsteher des Schatzamts, denn dieser verfügte über die den Parteizwecken so wichtige Amtspatronage und den Geheimfond (secret service fund). Seit Walpole ist es nun Regel, dass der englische Premierminister First Lord of the Treasury ist. Doch kommen auch wieder Rückfälle in die alte Praxis vor: so waren der ältere Pitt in seiner Glanzzeit (1750—61) und der Earl of Bute (1761—62) Premiers und Staatssekretäre, und noch im Grenville Ministerium von 1764 war es üblich, dass der Staatssekretär den Behandlungsgegenstand dem Kabinett eröffnete; seine eigene Meinung abgab und dann nach der Meinung der anderen Lords fragte[1]. Auch sonst kamen, so z. B. unter den Pelhams, noch Streitigkeiten vor zwischen der alten und neuen Sitte, der alten Verwaltungsroutine, welche den Staatssekretär zur Amtspatronage bevollmächtigte, und der neuen Parteisitte, die den First Lord of the Treasury dazu ausersah[2]. Aber schliesslich siegte die neue Parteisitte und der First Lord of the Treasury ist heute für gewöhnlich der Premier.

II. Die wichtigsten Befugnisse des Premierministers bei Bildung des Kabinetts haben wir schon oben kennen gelernt. Auch dort konnten wir schon merken, wie sehr sein Amt die Position des Monarchen einschnürt. Kein Wunder, dass ein so autokratisch gesinnter König wie Georg III. sich mit aller Macht dagegen wehrte; sein Ideal war eben das „Government by Departements“, das auch heute in Deutschland die massgebende Form der Verwaltung ist, wo die Einigung der zentralen Verwaltungsbehörden gewöhnlich in der Person des Monarchen erfolgt. Hätte er dies erreicht, dann wäre in England das Napoleonische Verwaltungsschema der Realministerien ebenso herrschend geworden, wie auf dem Kontinent.

Vermöge des Widerstrebens und Kampfes von Männern wie Edmund Burke und Ch. James Fox (der in der Sitzung des Unterhauses vom 14. Februar 1783 ausrief: „that the king should not be suffered to be his own Minister“) ist in England eine zentrale Verwaltungsorganisation entstanden, die grundverschieden von der des Kontinentes ist. Während in dieser die Verwaltungsroutine der Bureaukratie massgebend ist, ist in England die Parteisitte über die bureaukratische Verwaltungsroutine zum Herren geworden. Das ist das Wesen der Kabinettsregierung: der Dirigent dieser Parteisitte, welche die zentrale Verwaltungsorganisation beherrscht, ist nicht der König, sondern der Premier.

Der jüngere Pitt hat trefflich die Stellung des letzteren mit den Worten gezeichnet: „Es ist absolut notwendig, dass bei Leitung der Staatsgeschäfte ein offenkundiger, realer Minister vorhanden sei, der genügend Ansehen im Kabinett und den obersten Platz im Vertrauen des Königs einnimmt. In dieser Richtung darf keine Rivalität oder Teilung der Gewalten vorliegen. Diese Machtvollkommenheit muss bei der Person des sog. „First Minister“ bleiben. Dieser Minister muss aber der Vorsteher

---

no sole and Prime Minister. We ought always to have several Prime Ministers and officers of state. Every such officer has his own proper department, and no officer ought to meddle in the affairs belonging to the department of another.“ S. darüber auch Blauvelt a. a. O. p. 224 f. Der Ausdruck „Premier“ findet sich nach Morley, Walpole p. 161 zuerst in dem 1746 erschienenen Wörterbuch von Johnson. Der Ausdruck Premierminister schon früher. Coxe's Pelham Administration I. p. 486, II. p. 151, 181.

1) S. Grenville, Papers vol. II. p. 515.

2) S. Torrens, History of Cabinets I. p. 483 f.

§ 138. der Finanzverwaltung sein. . . . Dies ist durchaus nicht unvereinbar mit dem guten Einvernehmen und dem Austausch von Ratschlägen, unter den verschiedenen Verwaltungsdepartements: dennoch, wenn möglicherweise solche tiefeinschneidende Meinungsdifferenzen zwischen ihnen entstehen sollten, sodass kein Geist des Nachgebens oder der Versöhnung möglich wäre, so muss die Ansicht des Premierministers jedenfalls durchdringen und den anderen Mitgliedern des Kabinetts muss es überlassen werden, zu beurteilen, ob sie unter den Umständen gewissenhaft ihres Amtes weiter walten wollten.“ [1])

Das Amt des Premiers ist keineswegs dadurch bedingt, dass Träger zuvor schon eine Tätigkeit und Erfahrung in der Verwaltung aufzuweisen nötig hätte. Lord Rockingham 1765, der Herzog von Portland 1782 und Mr. Addington (Lord Sidmouth) 1807 sind Beispiele hiefür.

Das Amt des Premiers ist kein durch die rechtliche Behördenorganisation, sondern durch die Parteisitte geschaffenes Amt. Daher war es auch an sich bisher dem Rechte unbekannt.

So sagte auch der ehemalige Premier Balfour in seiner berühmten Haddingtoner Rede, in welcher er das englische Parteisystem schildert am 21. März 1902: „The Prime Minister has no salary as Prime Minister. He has no statutory duties as Prime Minister, his name occurs in no Acts of Parliament, and though holding the most important place in the constitutional hierarchy, he has no place which is recognised by the laws of his country. That is a strange paradox.“ Trotzdem finden wir übrigens in einem offiziellen Schriftstück den Ausdruck Prime Minister und zwar in der Eingangsklausel des Berliner Vertrages von 1878. Da wurde Lord Beaconsfield, der Vertreter Englands im Kongress, bezeichnet als: „First Lord of Her Majesty's Treasury, Prime Minister of England“.

Zuletzt (Juli 1904) wurde die offizielle Bezeichnung der Liste, welche die Rang- und Standeserhöhungen aus Anlass des königlichen Geburtstags bringt, als „the Prime Minister's List“ lebhaft im Unterhause bekämpft. Der Premier selbst gab zu, dass dies unkorrekt sei. Ob der Premier aber auch jetzt noch, da er nun (1905) durch königliche Anordnung den offiziellen Vorrang hinter dem Erzbischof von York erlangt hat [2]),

---

1) Dieses Schiedsrichteramt des Premiers bezieht sich nur auf die Meinungsverschiedenheit zwischen gleichgeordneten, mit dem Kabinett wechselnden Departmentchefs, nicht aber zwischen diesen und ihren permanenten Untergebenen. Gladstone sagt darüber als Premier: „but while it is my duty to deal with all difficulties arising between members of the government it is wholy beyond my power, and in no way belongs to my province, to examine and settle the controversies which may arise between them and civil servants who are employed under them“ (Morley, Gladstone II. p. 420).

2) (From the London Gazette.)

Whitehall, December 4, 1905.

The King has been pleased to issue a Warrant under His Majesty's Royal Sign Manual to the following effect:

Edward, R. & I.

Edward the Seventh, by the Grace of God, of the United Kingdom of Great Britain and Ireland and of the British Dominions beyond the Seas King, Defender of the Faith, to Our right trusty and right entirely beloved Cousin and Councillor Henry, Duke of Norfolk, Knight of Our Most Noble Order of the Garter, Knight Grand Cross of Our Royal Victorian Order, Earl Marshal and Our Hereditary Marshal of England. Greeting!

Whereas We taking into Our Royal consideration that the precedence of Our Prime Minister has not been declared or defined by due authority, We deem it therefore expedient that the same should be henceforth established and defined.

Know ye therefore that in the exercise of Our Royal Prerogative We do hereby declare Our Royal Will and Pleasure that in all times hereafter the Prime Minister of Us, Our Heirs and Successors, shall have place and precedence next after the Archbishop of York.

noch dem Rechte unbekannt ist, ist sehr zu bezweifeln, eher zu verneinen. Denn die Feststellung der Rangordnung ist nach englischem Recht Teil der Rechtsordnung, die der König erlässt (siehe oben Bd. I. S. 308 f.). § 188.

Jedenfalls sehen wir die moderne Parteisitte auch hier über die alte Verwaltungsroutine des Privy Council den Sieg davontragen. Denn auch diese Veränderung der alten Staatsratsrangordnung ist nur rechtliche Sanktionierung der modernen Parteisitte.

Aber nicht bloss in der Ausbildung des First Lord of the Treasury als Premier an Stelle des alten Staatssekretärs, sondern in der Ausbildung eines eigenen Parteiorgans mit halbamtlicher Stellung können wir die Parteisitte wirken sehen. Es ist das Amt des Leader im Unterhaus, dem allerdings auch ein Leader im Oberhaus als Seitenstück — aber von untergeordneter Bedeutung — entspricht [1]).

Die Bedeutung dieses Amts ist erst seit der Zeit Walpole's ganz klar geworden. Noch unter Wilhelm III. und unter Anna werden 1, höchstens 2 Mitglieder des Unterhauses in das damalige Kabinett aufgenommen, „to answer for the Commons“ „für die Commons zu antworten“ (Torrens a. a. O. vol. I. p. 3 f.). Das ändert sich mit dem Aufkommen der eigentlichen Kabinettsregierung unter Georg I. vollkommen (S. dazu Blauvelt a. a. O. p. 188 ff.). Nunmehr heisst es von dem Leader der Partei im Unterhaus, dass er dazu berufen sei, „to carry on his majesty's business“. Bolingbroke hält es für eine besondere Kunst, das Unterhaus zu leiten und unter Georg II. ruft der Herzog von Bedford beim Fehlschlagen einer versuchten Kabinettsbildung aus: „Unnütz, dass wir uns weiter abmühen, denn wir können nicht ans Werk gehen ohne einen Hauptrollendarsteller im Unterhause, und Fox hat keine Lust zu diesem Amte.“ („It is useless to give ourselves any further trouble, for we cannot go on without a principal actor in the Commons and Fox has no spirit to undertake it.)

Walpole ist der „erste Künstler“ im Bolingbroke'schen Sinne und seit seiner Zeit bürgert sich auch die heute geltende Regel der Parteisitte ein, dass das Amt des Premierministers (First Lord of the Treasury) mit dem Leaderposten im Unterhause verbunden sein soll. So geht die Parteiorganisation eine Verbindung mit der staatlichen Verwaltungsorganisation ein, die von der grundlegendsten Bedeutung für das englische Staatsrecht ist. Diese Verbindung wird zu einer Quelle der Verjüngung für die das Kabinet beherrschende Parteisitte. Das Grundprinzip der Parteisitte ist also die äussere Verbindung von Staatsamt und Parteiorganisation. Dies finden wir auch hier verwirklicht, denn, um in der technischen Sprache des Konventionalismus zu reden, die Leaderschaft im House of Commons ist „die Krone der Premierschaft, wenn mit ihr verbunden“ („the Crown of the premiership itself, if united with it“ [2]). In diesem Falle ist, wie Minister Canning sagte [3]), „der Premier und Leader zugleich Inhaber des Vertrauens von Unterhaus und König, der in allen zweifelhaften Fragen die

---

Our Will and Pleasure further is that you Henry, Duke of Norfolk, to whom the cognizance of matters of this nature doth properly belong, do see this Order observed and kept, and that you do cause the same to be recorded in Our College of Arms to the end that Our Officers of Arms and all others upon occasion may take full notice and have knowledge thereof.

Given at Our Court at Sandringham, the second day of December, one thousand nine hundred and five, in the fifth year of Our Reign. By His Majesty's Command,
A. Akers-Douglas.

1) Von diesem wird verlangt, dass er entweder politisch hervorragend oder ein „grand seigneur“ sei. Siehe Times vom 6. Dezember 1905 p. 9.

2) Edinburgh Review vol. IV. p. 565.

3) Siehe Life of Wilberforce vol. IV. p. 38—40.

§ 138. endgültige Entscheidung hat und von dem es allein abhängt, ob er dabei die Meinung dieses oder jenes Kollegen hören will."

Aber selbst wenn die Leaderschaft nicht mit der Premierschaft verbunden ist, (wie als Beispiele der letzten Zeit Salisbury und Rosebery als Premiers nicht Leaders waren), dann ist doch des Leaders Stellung der des Premiers am nächsten, sowohl innerhalb der Partei, als auch innerhalb des Kabinetts, denn der Leader ist vor allem „Champion" des Rechts, der Privilegien und der Ehre des Unterhauses [1]).

Ausser dieser Ehrenfunktion hat der Leader auf jeden Fall ein äusserst schwieriges Amt, das bei den in England herrschenden Parteiströmungen der Tätigkeit eines Verwaltungsdepartementchefs durchaus nicht nachsteht und 8—10stündige Arbeitstätigkeit im Tage verlangt. Das sog. „Management" (die „Behandlung") des Unterhauses, d. i. die Parteitaktik, um die Regierungsmassregeln durchzusetzen, ferner die Einbringung von Bills, wenn sie nicht ihrer besonderen Natur nach von dem betreffenden Verwaltungschef eingebracht werden [2]), sind Hauptobliegenheiten des Leaders im Unterhause. Zum „Management" gehört ferner Uebersicht über die Streitkräfte, die der Regierung im Unterhause zur Verfügung stehen, Nachgeben im richtigen Momente, Konsequenz und strammes Durchführen, wenn es notwendig ist. Kurz, der Leader gleicht einem Feldherrn, der in jedem Augenblick bereit sein muss, eine Schlacht zu schlagen. Wenn man nun bedenkt, dass die Tätigkeit des Unterhauses sich von Jahr zu Jahr steigert, dass sie heute das 3- und 4fache von dem bedeutet, was in den 60er Jahren — wo sie auch schon sehr beträchtlich war —, dann wird man begreifen können, dass heute nach übereinstimmender Meinung aller ein Premier, der zugleich Leader ist, kein wichtiges Verwaltungsdepartement leiten kann, sondern höchstens ein nominelles Amt, das Amt eines First Lord of the Treasury oder des Lord Privy Seal, die heute ohne jeglichen Verwaltungsinhalt sind.

Wie innig die Verbindung des Premiers mit der des offiziellen Leader der Regierungsmajorität im Unterhaus gedacht wird, geht aus dem interessanten Versuch hervor, der im Jahre 1853 gemacht worden ist, um beide auf immer von einander zu trennen. Lord Russell war damals Leader [3]), aber ohne offizielle Stellung im Kabinett, ohne jedes Staatsamt, selbst ohne jede amtliche Sinecure. Da wurde nun auf das Unkonstitutionelle eines solchen „amtslosen" Leader hingewiesen. Ein Antrag wurde 1854 eingebracht, ein Committee einzusetzen, das darüber berichten sollte, ob nicht das Amt des Leader, das, wie wir sahen, von der Parteiorganisation durch Parteisitte geschaffen war, zu einem wirklichen Staatsamt mit Gehalt umzuwandeln wäre. Das wurde zurückgewiesen in der konstitutionellen Erwägung, dass das Amt des „Leader" dem Rechte unbekannt sei, wie das ganze Kabinett (H. D. vol. 130 p. 379—85 und 386—389) und dass man diesem alten Brauche zuwiderhandle, wenn man dieses „unbekannte Etwas" zu einem Rechtsbegriff gestalten wollte. Es wäre wirklich die rechtliche Petrifizierung der flüssigen Parteisitte, die eben dadurch ihren besonderen

1) Disraeli in H. D. vol. 174 p. 1230.

2) Wenn hierbei bloss die gesetzgebungspolitische Grundlage, nicht der fertige Gesetzentwurf eingebracht werden soll, so ist es üblich, zuvor durch Resolutionen diese Politik in den einzelnen Grundzügen festzustellen (Morley, Gladstone III. p. 300 f.). So ist 1833 die Emanzipation der Sklaven in Westindien, die Entstaatlichung der irischen Staatskirche 1868 veranlasst worden. Auch die parlamentarische Reform von 1867 versuchte Disraeli durch 13 Resolutionen zuvor anzukündigen, zog sie aber zurück. Desgleichen ein Beispiel aus jüngster Zeit, der Entwurf einer neuen Wahlkreiseinteilung, eingebracht im Juli 1905, dann aber zurückgezogen (Times vom 18. Juli 1905).

3) Siehe zu folgendem Walpole, Russell II. p. 170 ff.

Vorzug hat, dass sie sich in scheinbarer Distanz von dem harten Rechte hält und gerade dadurch nicht brüchig wird, wie das Recht. — § 138.

Aber freilich damit ist das technische Problem, wie die Arbeit des Premiers zum Teil von seinen Schultern abgenommen werden könnte, bis auf den heutigen Tag unerledigt und diese Arbeit ist von übermenschlicher Schwere [1])! Daher mitunter das Arrangement, dass der Premier im Oberhause sitzt, um von einem Teil seiner Pflichten, der Parteileitung im Unterhause und der Korrespondenz mit der Krone entlastet zu werden. Freilich ist dies nicht ohne Schwierigkeit (Morley, Gladstone I. 300), da dann der Leader im Unterhause auch einen Teil wichtiger Entscheidungen treffen müsste, die eigentlich dem Premier vorbehalten sind.

Da der Premier dem Rechte nach „unbekannt" ist, wurde 1901 sogar die Aussetzung eines Gehalts für den „Privatsekretär des Premiers" zurückgewiesen (Parl. D. vol. 90 p. 269). In neuester Zeit wurde sogar der Antrag gestellt, den Prime Minister rechtlich als Amt anzuerkennen und dieses mit einem Gehalt auszustatten, um ihn so der Möglichkeit parlamentarischer Kritik zu unterwerfen. Doch hat der damalige Premier Balfour treffend diesen Antrag mit der Begründung zurückgewiesen, dass der gegenwärtige Verfassungszustand der passendste sei, da niemand wisse, wo die „Amtspflichten" des Premiers beginnen oder aufhören (Parl. D. vol. 91 (1901) p. 1235:

„The difficulties of discussion were inherent in that strange and abnormal characteristic of the Br. Constitution, by which the chief person in that Constitution had no recognised place. The Constitution did not recognise the Prime Minister; there were no official duties for him to perform, and there was no salary attached to the position of Prime Minister as such. Therefore, even if the Prime Minister also held the office of First Lord of the Treasury, or ony other office, it would be impossible to discuss any action of the First Minister of the Crown, as Prime Minister, until Parliament chose to create the office of Prime Minister and attach to it a salary. This might be abnormal, but on the whole it was expedient, for it was impossible to say where the duties of the Prime Minister began or ended.")

Minister und Departementschefs als Parteimänner. § 139.

„A Whip is a man who can say like a gentleman what no gentleman would say."
Palmerston (zit. in M. E. Duffe, Notes from Diary 1896—1901).

I. Dem Leader des Unterhauses steht in seiner schwierigen Aufgabe der „Management" des sog. „Whip" der „Parteitreiber" zur Seite. Wir haben hier wieder eine

1) Peel entwarf davon schon im Jahre 1846 ein sehr anschauliches Bild mit den Worten (Morley, Gladstone I. p. 297): „There is the whole correspondence with the Queen, several times a day, and all requiring to be in my own hand, and to be carefully done; the whole correspondence with peers and members of parliament, in my own hand, as well as others persons of consequence, the sitting seven or eight hours a day to listen in the House of Commons. Then I must, of course, have my mind in the principal subjects connected with the various departments . . . and all the reading connected with them . . . Then there is the difficulty that you have in conducting such questions on account of your colleagues whom they concern." Hier wird also als wichtigste Aufgaben des Premiers aufgezählt: 1. Tägliche Korrespondenz mit den Souverän und Bericht über die Vorgänge im Unterhause, 2. schriftlicher Verkehr mit den Mitgliedern des Parlaments, dazu natürlich die Parteikorrespondenz und der mündliche Verkehr mit den Parteimitgliedern, 3. 7—8 Stunden Unterhaus, 4. Kontrolle der wichtigsten Fragen der einzelnen Departments, 5. event. notwendige Verteidigung der Kollegen. Dazu kommt nunmehr die Tätigkeit als Vorsitzender des Defence Committee, also die Kontrolle der Armee und Flottenverwaltung.

§ 189. interessante Verbindung einer amtlichen Stellung mit einer Funktion, die die Parteiorganisation herausgebildet hat. Der „Patronage Secretary" des Schatzamts, auch parlamentarischer Sekretär genannt, ist dem Leader zur Seite gestellt. Seine Tätigkeit für die Partei ausserhalb des Unterhauses haben wir bereits oben kennen gelernt. Sie besteht vorwiegend in dem Verhandeln mit den provinziellen Parteiagenten und in der Ausgabe der von der Zentralleitung ausgegebenen Parteiparolen.

Seine Tätigkeit im Unterhause interessiert uns hier besonders. Sie besteht vor allem darin, den Leader in der Behandlung der Regierungsvorlagen und in dem „Management" des Hauses zu unterstützen. Wenn dieser oder der mit der Vorlage der Bill besonders betraute Kabinettsminister abwesend ist, so hat er die Regierungsvorlage — so will es die Parteiregel (H. D. vol. 230 p. 1179) — vor dem Unterhaus zu vertreten (Saturday Review 1872 p. 210. Fraser's Magazin 224 N. S. p. 113).

Sodann hat er die Sorge für das sog. „making of the House", d. h. er hat zu verhüten, dass das Haus, wenn wichtige Regierungsvorlagen zur Beratung stehen, beschlussunfähig sei oder werde. Zu diesem Zwecke erlässt er die nötigen Einladungen an die Parteimitglieder [1]). Schliesslich liegt ihm die Vermittlung zwischen den Leaders und der Partei ob (das sog. facilitate by mutual understanding the conduct of public business"). Dies ist wohl die schwierigste Aufgabe. Da heisst es einerseits, sich der Abtrünnigen oder Zweifler wieder versichern, andererseits die Treuen in gutem Humor („good humour") erhalten, und den Leaders von der Stimmung (dem sog. „temper") der Parteigenossen unausgesetzt Kenntnis zu geben. Kurz, ist der Leader der Feldherr, so ist der „Whip" in der Partei sein Adjutant.

In seinen schwierigen Geschäften wird dieser letztere noch von den 2 „Junior Lords" der Treasury unterstützt, die ebenfalls zu den leitenden Amtskräften des Schatzamts gehören, hier aber für Parteizwecke als „Whips" verwendet werden. Im Oberhause, wo die Regierungspartei ebenfalls einen Leader hat, versieht der Postmaster General (früher auch der Master of the Buckhounds — ein jetzt seit 1901 abgeschafftes Amt) die Rolle des „Whip" [2]).

1) Die üblichen Einladungen zu Beginn der Session gehen von den beiden Leaders im Unter- und Oberhause aus: siehe z. B.:

10, Downing-street, Whitehall, SW., Feb. 1, 1905.

My dear Sir, — Parliament has been summoned to meet for the despatch of business on Tuesday, Feb. 14. Public questions of the highest importance will immediately be raised, and I earnestly hope that you will find it possible to attend on that day.

I have the honour to be yours faithfully.

Arthur James Balfour.

Foreign Office, Jan. 31, 1905.

My lord,—I have the honour to inform your lordship that Parliament will met for the despatch of business on the 14th of February.

I trust that it may be convenient to your lordship to attend in your place in the House of Lords on that day.

I have the honour to be your obedient servant,

Lansdowne.

Die andern Einladungen und Mahnungen, „Whips" („Peitschenschläge"), gehen von den sog. Parteiwhips aus. Eine solche Einladung lautet z. B. (siehe „Times" Political Notes vom 20. Mai 1905): „Members are most specially requested to make arrangements to attend the House regularly next week, when the Committee stage of the Finance Bill will be taken. Although this Bill was passed by a good majority on the second reading, there will be a strong opposition during the Committee stage. A. Acland Hood."

2) Die Tätigkeit des Leaders im Unterhaus beschreibt sehr anschaulich Maxwell, Life and Times of Smith II. p. 213 mit folgenden Worten: „Opening upon the long corridor which runs outside the chamber behind the Speaker's chair are several private rooms one of the largest of these is allotted to the Leader of the House, with a smaller one ope-

§ 139. Eine besonders klare Verbindung der Minister mit der Parteiorganisation dokumentiert sich auf der sog. „Platform", der politischen Rednertribüne, die zu der Parteirüstung gehört. Die Partei will für die Richtung der Politik, die ihre Leaders einschlagen, gewonnen werden. Sie will auch selbst Beruhigung darüber erhalten, dass diese parteimässig vorgehen. Zu dem Zwecke ist den Leaders die politische Rednerbühne, die „Platform" eröffnet. Seit der Reform Acte von 1832 ist es üblich [1]), dass die Minister oder die Exminister das Land bereisen, um Stimmung für die kommende Politik zu machen oder Rechenschaft für die vergangene zu geben. Namentlich vor besonders wichtigen Staats- und Regierungsaktionen bereisen die Minister das Land und halten an den wichtigsten Parteiposten Reden. Desgleichen die Opposition [2]) und die Exminister, wobei es immer so eingerichtet wird, dass auf die Rede eines Leader der Regierungspartei der ihm an Gewandtheit korrespondierende Gegenleader gehört wird. So sind, um nur ein Beispiel hervorzuheben, in der Wahlcampagne von 1880 auf liberaler

---

ning off it for his private secretary. The Leader of the Opposition occupies another room in the same passage, and the rest are assigned to various Ministers: it may be easily understood that although the room occupied by the Leader of the House is private, it is by no means a solitude. Its privacy is liable to incessant interruption by deputations from outside the House, or by consultation between the Leader's colleagues on emergencies, which so often arise suddenly in the course of a debate. The senior Government Whip is also a frequent visitor. It is his part not only to keep his chief in touch with all the phases of content and discontent among the members of the party generally, but also to warn him of dangers ahead. Some times a restive supporter of the Government is invited to an interview with his Leader, or an eager one is admitted at his own request . . . . . . There took place in that room occasional amicable conferences between the Leader of the House and the Leader of the Opposition . . . . . . After dinner, if no debate of an urgent kind was going on, Smith would for the first time since the morning, have a quiet hour to himself, and begin his daily despatch to the Queen, to be sent of at midnight. Then came . . . . . the Secretaries to the treasury, to settle the order of business for the following day . . ."

1) S. dazu Jephson, The Platform, 1892 p. 165 ff.

2) So war beispielsweise für eine Herbstsaison das Redeprogramm der Opposition wie folgt angegeben (s. Manchester Guardian vom 22. September 1904): „The following are among the more noteworthy fixtures of political meetings on behalf of Liberalism and Free Trade:

October 4, Mr. Haldane at Glasgow.
October 7, Earl Spencer at Manchester Reform Club.
October 8, Mr. Asquith at Ladybank.
October 12, Mr. Lloyd-George at Luton.
October 18, Mr. Churchill at Carnarvon.
October 19, Sir Edward Grey at Selby and Mr. Churchill at Llandudno.
October 21, Mr. Asquith at Inverness and Mr. Churchill at Rhyl.
October 25, Earl Spencer at Tavistock.
October 26, Sir H. Campbell-Bannerman at Norwich.
October 31, Mr. John Burns at Manchester.
November 5, Mr. Lloyd-George at Bacup.
November 7, Mr. Asquith at Southampton.
November 8, Sir Edward Grey at Coventry.
November 10, Sir H. Campbell-Bannerman at Alloa.
November 11, Mr. John Burns at Haslingden.
November 12, the Duke of Devonshire at Rawtenstall.
November 16 or 13, Sir E. Grey at Kendal.
November 21, Mr. Asquith at Cambridge.
November 25, Sir E. Grey at Hastings.
November 29, Sir H. Campbell-Bannerman at Manchester Free-trade Hall.
November 30, Mr. Asquith at Southend.
December 13, Mr. Asquith at Preston.

Besides those for which dates have been fixed, there are other meetings to be addressed by leading members of the Liberl party. Sir H. Campbell-Bannerman is to speak not only at meetings in his own constituency, but in London, Edinburgh, Dundee, and Dumfriesshire. Lord Spencer is to speak at York; Mr. Asquith at Wellington (Salop), Heywood, and Canterbury early in next year; and Mr. Herbert Gladstone at Newcastle-on-Tyne, Birkenhead and North-west Ham. It may be added that at Luton Mr. Lloyd-George will speak a week after the date fixed for Mr. Chamberlain's meeting in the same town. Mr. Chamberlain is expected to address a tariff reform meeting at Gainsborough on February 1."

§ 139. Seite nicht weniger als 15 Reden von Gladstone, 24 Reden von Lord Hartington, 6 Reden von Bright, 6 von Harcourt, zusammen auf beiden Seiten nicht weniger als 73 gehalten worden (Jephson a. a. O. p. 522). Durch dieses Mittel wissen sich die Kabinettsminister fortwährend von der Stimmung in der Partei zu überzeugen und selbst Stimmung zu machen.

§ 140. „His Majesty's Opposition": Die offizielle Anerkennung der Opposition.

Das notwendige Korrelat zu dieser Verbindung von Parteiorganisation und Staatsamt im Kabinett bildet die offizielle Anerkennung der Oppositionspartei in dieser ihrer Eigenschaft durch die Regierung selbst. Ja man hat nicht Anstand genommen, die „Opposition" als einen Teil der Staatsregierung zu bezeichnen (Edinburgh Review vol. 133 p. 361). Auch der im Scherz gemeinte aber wirklich ernst zu nehmende Ausdruck ist hierfür geblieben: „His Majesty's Opposition" [1]). Es ist dies eine ebenso kurze als treffende Bezeichnung für die offizielle Funktion, welche selbst die Opposition im ganzen Verwaltungsapparat Englands spielt und die am besten zeigt, wie sehr Partei- und Staatsorganisation miteinander verflochten sind.

Die Hauptaufgabe der Opposition besteht darin, jede Regierungsmassnahme und Bill einer eingehenden Kritik zu unterziehen. Hierbei hat sich entsprechend der Vorliebe für Organisationen und Normen ein ganz eigener, bloss den Leaders gewöhnlich bekannter Parteikodex, wie man kritisiert, herausgebildet. Wem wird nicht die alte Schulregel in Erinnerung sein, wonach ein Schulaufsatz zu disponieren ist: „Quis, Quid, Cur, Contra, Simile, Paradigmata, Testis"?! Ganz in der gleichen Weise hat sich im englischen Parteiwesen ein Schema entwickelt, nach welchem opponiert wird, und der Leader der Opposition verwendet es rein formell.

Vor allem begnügt sich die Opposition durchaus nicht mit unfruchtbarer Negation jeder Regierungsmassregel. Da jede Massregel auch eine Alternative zu sich selbst oder zu ihrer Ausführung hat, so kommt es der Opposition gewöhnlich darauf an, diese möglichen „Alternativen" aufzudecken, eine davon herauszugreifen und als die allein zweckmässige Massregel darzulegen. Geht die Regierung den Weg links, so empfiehlt die Opposition den Weg rechts und umgekehrt.

Begreiflich ist daher, dass die Opposition ihren Rat nicht ohne weiteres, nur um der guten Sache willen, der Regierungspartei anbietet, sondern abwartet. Das Unterhaus insbesondere ist keine bloss gesetzgebende Versammlung (wie der alte Bentham und mit ihm unsere konstitutionelle Doktrin meint!), sondern in erster Linie eine parteitaktische Versammlung. Da heisst es, den Gegner erst Stellung nehmen lassen. Erst in dem Moment, wo die Regierung sich klar für eine Massnahme einsetzt, springt die Opposition vor und kritisiert, nicht früher! („to propose nothing to oppose everything"), um bei dieser Gelegenheit ihr Licht leuchten zu lassen. Die von der Opposition vorgelegten Alternativmassregeln sind nur selten ein Teil des

1) Zuerst soll ihn Tierney, ein Freund von Fox, in der Zeit der Katholikenemanzipationsbewegung verwendet haben (siehe Edinb. Review vol. 133 p. 301). Doch bringen die Political Notes der Times vom 14. April 1905 p. 10 folgende Notiz: Danach soll nicht Tierney, sondern Sir John Cam Hobhouse (der nachmalige Lord Broughton) in der Unterhausdebatte vom 10. April 1826 diesen Ausdruck zuerst gebraucht haben. Es handelte sich hierbei um die Erhöhung des Gehalts des Handelsministers, die die Regierung unter Lord Liverpool eingebracht hatte. Er sagte damals: „It was said to be very hard on his Majesty's Ministers to raise objections to this proposition, for his own part he thought it was more hard on his Majesty's Opposition to compel to take this course" (Hansard Deb. 2. series, vol. 15 p. 135). Im Verlaufe der Debatte acceptierte der Minister Canning und der vorhin erwähnte Tierney diesen Ausdruck.

Gesamtprogramms der Partei, z. B. Freihandel, Widerstand gegen Staatsallmacht u. a. Vielmehr sind es rein formale, sich während der Debatte ergebende Alternativen, welche einfach nur in modo disputandi aufgestellt werden. § 140.

Dies bewahrheitet jenes von uns oben näher bezeichnete Gesetz der englischen Parteien, wo wenig auf das Parteiprogramm, alles auf die Parteiorganisation ankommt.

Eine der beliebtesten Einwendungen gegen das Regierungsprojekt ist die Wahl des Zeitpunkts. Bald erscheint dieser der Opposition zu spät, bald zu früh. Ein anderer beliebter Punkt oppositioneller Kritik ist, dass die Regierung ohne genügende Information zu einer Regierungsmassregel geschritten wäre. Da hat dann die Opposition die allerdings nicht schwierige Aufgabe, im Lichte besserer Information die Massnahme zu prüfen.

Wie rein formal diese oppositionelle Kritik ist, geht am besten daraus hervor, dass sollte sich die Regierung es auch jemals einfallen lassen, den von der Opposition ihr angebotenen Rat anzunehmen, sie sicher darauf rechnen kann, von dieser im geeigneten Momente im Stiche gelassen zu werden; es heisst dann auf Seite der Opposition, die Annahme ihres Vorschlags käme zu spät, oder dass sie zwar im Prinzipe gut, aber in der Ausführung ungenügend wäre u. dgl. m. Kurz: mag die Regierung gehen, welchen Weg sie auch immer will, die Opposition wird immer bei der Hand sein, um etwas an der Massregel auszusetzen. Denn dazu ist eben die Opposition da, um den Actor diaboli der Regierungspartei zu spielen. Immer mehr wird uns hiebei klar, wie wenig die englische Legislatur insbesondere das Unterhaus gesetzgeberische Arbeit erfüllt und erfüllen kann, sondern vorwiegend kampf- und parteitaktische Zwecke im Ringen um die Herrschaft im Staate[1]). Wie wunderlich muss uns hiebei

1) Wie viel diese Parteiregierung der Partei Zeit kostete, hat kürzlich der Premier Balfour im Unterhause (Parl. Deb. am 5. Juli 1905), besonders hervorgehoben. Er zeigte, dass von 700 Tagen der Gesamtsession bloss 28 für legislatorische Zwecke verwendet werden könnten. Sehr hübsch brachte er sodann diese Tatsache mit der Parteiregierung in Zusammenhang: „It is absurd to say that the House of Commons ought to deal with legislation and the other matters which are brought before it in a nonparty spirit. After all, we are organized into parties. Party feeling is the very breath of our nostrils, and though it may and has, I am glad to think, been put aside on occasions—often with regard to foreign affairs and administrative affairs, and sometimes even in regard to legislation, you clearly cannot trust to matters in this House being always dealt with in a non-party spirit. If the Opposition of the day see their way to getting an advantage by a little more eloquence, that little more eloquence will certainly be forthcoming. (Laughter.) If that has been found the invariable rule in the past, it will be found the invariable rule in the future also, as what has to be devised is not something that will treat us as angels, because we are not angels (laughter), or as people who will never take a party advantage to embarrass the Government of the day, because we will take and always have taken a party advantage to embarrass the Government of the day, but some plan by which the debating, the critical, and, indeed, the destructive powers of members are diverted from things that are unimportant to things that are essential. If some mechanism could be devised by which those parts of a Bill which do not touch its essence could be dealt with upstairs in a nonparty spirit, we should have gone a long way to solve the problem. But I am sorry to say that such information as has reached me about the working of Grand Committees upstairs shows that the party spirit has penetrated even into those regions. (Opposition cheers.) I am not passing any criticism upon either side of the House. I am dealing only with the bare facts of the situation. (Hear, hear.) Party spirit has penetrated even to the Grand Committees, and the evils under which we have long suffered in this House, and which, as I have said, are inseparable from the debates of this House, have reached regions to which the authors of the Grand Committees fondly hoped they would never penetrate. Whether that can be put right or not I do not know."

§ 140. die Naivetät Bentham's anmuten, der dem Kontinente, wie wir oben hörten, die erste Bekanntschaft mit der englischen Geschäftsordnung des Unterhauses vermittelte. Bentham, und seine kontinentalen Anhänger selbst heute noch, sind von der Annahme ausgegangen, im englischen Parlamente, das Muster von Staatsweisheit und die beste Form, wie gute Gesetze zustande kommen, wiederzufinden. Jede Seite von Bentham's „Taktik" zeugt von dem ehrlichen Glauben an diese Tatsache, trotzdem schon zu seiner Zeit die Parteitaktik im Unterhause eine hohe Blüte erreicht hatte (Todd II. p. 413 ff.). Wir sehen den Irrtum und können nun um so eher feststellen, dass die Annahme der englischen Lex Parliamenti für unsere Verhältnisse, die keine Parteiregierung kennt, nur mit Vorsicht zu behandeln, wenn nicht ganz auszuschliessen ist. Hiebei mögen wir uns immer an das Wort von Palmerston erinnern, der den Zweck der Opposition in England mit folgenden Worten charakterisiert hat: „to watch with keen eye the conduct of the government they oppose, to see if anything be wrong or blamable or liable the criticism therein, to trip them up even before they fall, at all events if they stumble, to mark their stumbling, and call upon them to set things right again." (H. D. 174. p. 1234.)

Diese rein formale Opposition, die meist nur opponiert, weil sie opponieren muss, nicht etwa aus einem einheitlichen Programm heraus, hat eine wichtige Konsequenz: die Stärkung der eigenen Parteiorganisation. Denn da die Opposition, wie wir sahen, meist in der Entwicklung von Alternativen zu Regierungsmassnahmen besteht, so braucht sie Leute, die in dem betreffenden Verwaltungszweige besonders Bescheid wissen. Daher spricht zu einer solch neuen Massnahme auf Seite der Opposition immer derjenige, der das Amt, aus welchem die neue Massnahme hervorgegangen, zur Zeit, da die jetzige Opposition die Regierung bildete, inne hatte. Dieses Gesetz der Parteisymmetrie, wie ich es nennen möchte, ist in den 40er und 50er Jahren aufgekommen (H. D. 191. p. 686), führt aber nicht bloss zur Stärkung der eigentlichen Parteiorganisation, sondern auch dazu, dass die Opposition als Teil der Regierung aufgefasst wird. Denn nur mit Hilfe jener Entwicklung von Alternativmassregeln geht die Regierungsvorlage mit Verbesserungen durch.

Tritt dies Zusammenwirken von Regierung und Opposition schon bei jeder legislatorischen oder Verwaltungsmassregel hervor, so zeigt es sich nicht minder bei allen jenen Angelegenheiten, die ausserhalb des Feldes der Parteikämpfe liegen. Dahin gehören vor allem die Vereinbarungen zwischen den Parteien in bezug auf die Verhandlungen und Debatten[1]), in bezug auf die Tagesordnung und die Zuerkennung von Sitzungen für Debatten, die von Seite der Opposition inauguriert werden. Denn die Regierungspartei hat, weil sie die Majorität besitzt, die Geschäftsordnung als Waffe in der Hand, wodurch sie jede Opposition mundtot machen könnte. Wenn sie es dennoch nicht tut, so ist dies nur dadurch zu erklären, dass sie an das „vae victis" denkt. Um solche Fragen der Tagesordnung und Debatte zu erledigen, verhandeln meist die Whips beider Parteien im Auftrage ihrer Leaders.

Ein gleiches Kompromiss beider Parteien ist dort geboten, wo es sich um sogen. delikate Fragen handelt: Lob an verdiente Staatsmänner oder Bedauern, wenn einem Staatsmann, auch wenn er der Gegenpartei angehört, ein Missgeschick widerfahren

1) Dahin gehört auch die Abmachung der Whips der Regierung und Opposition, dass für eine Sitzung eine gleich grosse Zahl von Mitgliedern sich absentieren kann, sog. „pairing". Es hat dies insbesondere den Zweck, einzelnen Abgeordneten von Partei wegen aus Urlaub zu geben. Damit dies bei Abstimmungen nicht zum Nachteil gereicht, und da eine Partei dieses Urlaubgeben ebenso nötig hat, wie die andere, so werden diese Abmachungen getroffen und sind durch die verbindende Kraft der Parteisitte sanktioniert.

ist[1]). Da stellt auch die Gegenpartei das nötige Belobungszeugnis aus und äussert ihre Sympathie mit dem der anderen Partei angehörigen Politiker. So verlangt es die Parteisitte. — § 140.

Wird von einer Seite dem Ministerium Parteilichkeit in der Amtsbesetzung vorgeworfen, so werden alsogleich dem Führer der Opposition die zur Aufklärung und Widerlegung dienlichen Dokumente zugesendet (siehe A. West, Recollections ed. 1899. II. p. 87).

Ebenso nötig ist die Verständigung der Parteien und durch Konventionalregel geboten, wo es sich um Angelegenheiten der Krone handelt. So wenn es sich um die Beantwortung der Thronrede zu Beginn der Session mittelst Adresse handelt. Da ist es nun seit 1841 gebräuchlich, vor der Verlesung im Unterhause dem Leader der Opposition eine Copie derselben zu übersenden, damit er wenn nötig die Amendements zu derselben vorbereite. Auch sonst, wo der Monarch oder seine Angehörigen im Spiele sind, ist Kooperation der Parteien und vorherige Verständigung, ehe die Angelegenheit im Hause zur Sprache kommt, geboten (z. B. wenn den Kindern des Monarchen eine Geldausstattung bewilligt wird, u. a. m. siehe Colchester, Diary a. a. O. II. p. 369; Mirror of Parliaments 1834, p. 2746; H. D. 159 p. 234 ff., vol. 207 p. 1130, vol. 222 p. 67, vol. 224 p, 1152). Als 1876 Disraeli dieses zu beobachten unterliess, da er die Royal Titles Bill einbrachte, gab dies zu unangenehmen Auseinandersetzungen zwischen den Parteien Anlass, die nunmehr lieber vermieden werden (H. D. vol. 228 p. 855)[2]).

Das Gesetz der Parteiensymmetrie hat natürlich auch die Opposition mit einem Leader und mit Whips versehen, die in der Zeit, wo die jetzige Opposition Regierungspartei war, Minister waren.

Diese rein formale Opposition hat, wie wir sahen, ihre Vorteile und Nachteile. Der grosse Irrtum des Kontinents ist es aber, diese meist formelle Opposition immer als blutigen Ernst zu nehmen, wie man dies auch letzthin im Verlaufe des englischen Krieges mit den Burenrepubliken wahrnehmen konnte.

2. Abschnitt.

Die innere Verbindung: die das Kabinett beherrschenden Grundsätze.

Der Grundsatz der politischen Gleichgesinnung. § 141.

Die drei das Kabinett beherrschenden von der Parteisitte aufgestellten Grundsätze sind: die Notwendigkeit, dass unter den Mitgliedern eines und desselben Kabinetts politische Gleichgesinnung herrsche, sodann dass alle Mitglieder, wenn nötig, gleich-

1) Dahin gehört auch die neuere Sitte, dass, wenn ein Committee des Unterhauses über die Aufstellung eines Denkmals etc. im Unterhause für einen hervorragenden ehemaligen Minister berät, der ihm korrespondierende „Minister" in der Gegenpartei präsidiert und daher dieser den Antrag zur Errichtung stellt. So beantragte Gladstone ein solches für Disraeli (Morley, Gladstone III. p. 476) und neuestens präsidiert M. Hicks-Beach ein Committee wegen Errichtung eines Denkmals für Harcourt, seinem unmittelbaren Gegner.

2) Auch zur Vermeidung arger Verfassungskonflikte, wie sie 1884 anlässlich der Erweiterung des Wahlrechts zwischen Liberalen und Konservativen, House of Commons und House of Lords herangebrochen zu sein schienen, wurde eine Konferenz der Leaders Gladstone und Salisbury, herbeigeführt, welche die Grundlinien der Wahlreform, insbesondere der Wahlkreiseinteilung feststellte (siehe Morley, Gladstone III. p. 137 f.).

§ 141. zeitig ihre Stellung aufgeben; schliesslich der Grundsatz, dass sie sich als Einheit und für ihre Handlungen solidarisch verantwortlich fühlen. Es kommen also zunächst das Prinzip der politischen Gleichgesinnung, das Prinzip des gleichzeitigen Wechsels und der Grundsatz der solidarischen Ministerverantwortlichkeit in Betracht. Wir werden im folgenden alle diese Prinzipien durchgehen und feststellen können, dass sie ihre Vorläufer schon in der alten Privycouncilpraxis haben, so dass das gegeben erscheint, was wir oben die innere Verbindung der Partei- und Staatsregierung nannten.

Schon im 17. Jahrhundert begegnet uns der Grundsatz der notwendigen Einstimmigkeit, mit der Beschlüsse des Privy Council nach aussen hin auftreten. Da ist uns eine Order des Privy Council in Armensachen erhalten, auf der alle mitratenden Staatsräte unterzeichnet sind, darunter der berühmte Edward Coke, trotzdem aus den Verhandlungen im Staatsrate, die sich auf diese Order beziehen, hervorgeht, dass Coke gegen die Order gestimmt hatte (Hamilton, Quarter Sessions from Queen Elizabeth to Queen Anne, London 1878, p. 43 f.).

Alle Privy Councillors mussten danach eine Order unterzeichnen, mochten sie auch gegen ihre Erlassung gewesen sein. Dass diese formale Unterschrift bis in die Zeit der glorreichen Revolution die einzige Handhabe für eine Ministerverantwortlichkeit darstellte, werden wir noch weiter unten zeigen.

An diesen Grundsatz der formalen Uebereinstimmung nach aussen knüpft nun die spätere Kabinettspraxis an und erweckt ihn für die Zwecke der Parteiregierung zu neuem Leben. Freilich unter Wilhelm III. hatte es damit noch seine gute Weile. Ein Kabinett gab es damals noch nicht. Der König entnahm mit Vorliebe die Mitglieder seines näheren Beirats aus beiden Parteien, den Whigs und Tories. Von politischer Gleichgesinnung konnte natürlich unter solchen Umständen nicht die Rede sein. Desgleichen nicht unter der Königin Anna.

So wurde 1707 der torystische Staatssekretär Harley seines Amtes entsetzt, weil er nicht länger unter einem whigistischen Lord Treasurer arbeiten wollte. Dies war jedoch schon ein Fortschritt zu unserem hier in Frage stehenden Grundsatz (Roscoe, Robert Harley 1902 p. 77 ff.). Dennoch tritt der Mangel politischer Gleichgesinnung der Kabinettsmitglieder beim Tode der Königin Anna auf. Da will die Partei der Tories unter Leitung des Ministers Bolingbroke den Stuartprätendenten auf den Thron heben. Durch Ueberrumpelung allein, durch eine Art Staatsstreich, gelingt es den Whigs, unter Leitung des Lordlieutenant von Irland und Lord Chamberlain Shrewsbury, die entscheidende Kabinettssitzung zu sprengen und sich an die Spitze der Staatsleitung zu stellen (Mahon, History of England I. 1343 und 1344).

Vollends durchgeführt ist die Parteiregel politischer Gleichgesinnung unter den beiden ersten Georgen, da wirklich ein Kabinett im heutigen Sinne sich in England zu entwickeln begann. Wer sich nunmehr der Majorität des Kabinetts nicht fügt, wird einfach „hinausgebissen“. So der Staatssekretär Townshend gleich zu Beginn der Regierung Georg I. und der Staatssekretär Carteret, letzterer durch das Zusammenwirken der beiden Pelhams und durch Hardwicke (Harris, Life of Hardwicke II. p. 77 ff.).

Unter Georg III. wurde diese Praxis, die sich schon einzubürgern begann, durch des Königs autokratische Allüren eingeschränkt. Zwar trat er immer dafür ein, dass seine Wünsche oder die seiner „Freunde“ im Kabinett von der Regierung respektiert und befolgt würden, und der jüngere Fox wurde 1774 als junior Lord der Treasury ohne weiteres entlassen, weil er seinem Chef, Lord North, nicht unbedingt Folge

leisten wollte (Mahon, History of England V. 438). Aber sonst war der König gegen jede Herrschaft des Kabinetts nach aussen und dessen Einheit im Inneren, da er vielmehr darauf bedacht war, durch das „divide et impera“ des Kabinetts selbst zu herrschen. Politische Grundsatzlosigkeit der Kabinettsmitglieder, Aufgehen derselben in dem Staatsdienertum war ihm das allein wünschenswerte Ziel. Wie wenig ihm dies gelang, ist bekannt. Unter der Regentschaft, die am Ende seiner Regierung eingesetzt wurde, fand endlich jener Grundsatz der politischen Gleichgesinnung vollkommene Anerkennung und blieb seit der Zeit bis auf den heutigen Tag erhalten. Als nämlich 1812 die Whigleaders Grey und Grenville von dem damaligen Regenten eingeladen wurden, sich an dem Ministerium unter dem torystischen Lord Moira zu beteiligen, lehnten sie dies mit der Begründung ab, dass sie als Whigs nicht unter einem Tory als Premier arbeiten könnten (Hearn a. a. O. p. 196 und Stapleton, Canning p. 201; Parl. history vol. 23 p. 428 und 450). Seit dieser Zeit wurde der Grundsatz politischer Gleichgesinnung entgültig festgehalten. § 141.

Derselbe besagt vor allem, dass die Kabinettsmitglieder nach aussen von einer politischen Gesinnung erfüllt erscheinen müssten. Dieser Grundsatz bezieht sich nicht nur auf die äussere, sondern auch auf die innere Politik. Er gilt nicht bloss für ein Verwaltungsdepartement, sondern für Meinungsdifferenzen unter mehreren Departements, und nicht bloss für einen Minister sondern selbst für eine Gruppe von Ministern, wenn sie im Kabinett in der Minorität geblieben sind.

Jeder Minister ist daher verbunden, unter allen Umständen die Politik und die Massnahmen des gesamten Kabinetts nach aussen zu verteidigen, selbst wenn er einer andern Ueberzeugung huldigen sollte. Wenn ihm solche Verteidigung nicht passt, so kann er demissionieren (H. D. v. 166, p. 1888 vol. p. 168; 176). Tauchen ihm auch Zweifel auf bei der Ausführung eines Verwaltungsakts, zu den ihn das Gesetz formell ermächtigen mag, so darf er denselben dennoch nicht ausführen, wenn diese Ausführung im direkten Widerspruch mit der gesamten Kabinettspolitik steht (Gladstone in H. D. 217; p. 1268).

Desgleichen hat bei Meinungsdifferenzen unter verschiedenen Ministerien nur der Wille des Kabinetts zum Durchbruch zu kommen. In dieser Hinsicht entscheidet über solche Differenzen in erster Instanz der Premier, in letzter Instanz das Kabinett (Lord Grey in H. D. 168, 276).

Aber auch in Fragen der allgemeinen Politik, die gerade keinen besondern verwaltungstechnischen Charakter an sich tragen, hat die Kabinettsmajorität über die Minorität zu gebieten. So verlangt es die Parteisitte. Ausgenommen von dieser Regel sind nur die sog. „offenen Fragen“ (open questions). Sie bedeuten, dass in diesen Punkten die Minister mit oder gegen das Kabinett gehen dürfen. Robert Peel, in dessen Zeit dieselben aufgekommen sind, hat sie als der Parteidisziplin durchaus schädlich verworfen (Mirror of Parl. 1840. p. 602).

Gegenwärtig werden sie dem Minister wenig freien Spielraum gewähren, da sie so eng als möglich abgegrenzt zu werden pflegen.

Der Grundsatz der politischen Gleichgesinnung hat eine Funktion, die wir besonders hervorheben müssen. Er vertritt eine Norm der kontinentalen Verwaltungsroutine, wonach Meinungsdifferenzen und Kompetenzkonflikte der obersten Zentralbehörden durch den Monarchen nach Vorberatung im Staatsrat, wie z. B. in Preussen, (Zorn-Rönne, Staatsrecht der preuss. Monarchie I. S. 244), oder durch den leitenden Staatsminister oder durch den Monarchen selbst zu erledigen sind. Aber auch jene Maxime der kontinentalen Verwaltungspraxis, die keine Insubordination innerhalb der Behördenorganisation duldet, ist durch den Grundsatz der politischen Gleichgesinnung der Kabinettsmitglieder wenigstens teilweise gedeckt.

§ 141. Gleichzeitig können wir hier beobachten, wie die kontinentale Verwaltungsroutine am englischen Parteikonventionalismus ihr Gegenstück hat. Während es nämlich Sache der ersteren wäre, auf dem Wege von Verordnungen und Verfügungen die Beobachtung der durch das Gesetz vorgezeichneten Verwaltungsmandate durchzuführen, ist es in England, wie wir hörten, ausschliesslich Sache des Parteikonventionalismus. Denn was hier für das Verhältnis des einzelnen Kabinettsministers zum Gesamtkabinett ausgeführt wurde, gilt mutatis mutandis auch für die übrigen dem Government d. i. der parlamentarischen Exekutive angehörigen Personen, die zwar nicht im Kabinette sitzen, aber doch mit dem Kabinette wechseln. Auch sie befinden sich kraft Parteisitte und speziell vermöge jenes Grundsatzes der politischen Gleichgesinnung in einem Subordinationsverhältnisse zu ihren Chefs, wie z. B. die parlamentarischen Sekretäre im Verhältnisse zum dirigierenden Kabinettsminister, und diese Unterordnung wird nicht auf dem Wege der Verwaltungsverordnung, wie auf dem Kontinent durchgeführt, sondern einfach durch Parteikonventionalismus (Todd II. 61. p. 408 ff.).

§ 142. Der Grundsatz des gleichzeitigen Amtswechsels.

Der Grundsatz, dass die Kabinettsmitglieder gleichzeitig ihr Amt aufgeben müssen, wenn die Majorität des Kabinetts oder der Premier die Resignation beschliessen, ist nur ein Korrelat des Grundsatzes der politischen Gleichgesinnung. Gleich diesem letzteren wurde er deshalb ebenfalls 1812 in dem oben angeführten Falle der Kabinettsbildung unter Lord Moira festgelegt.

Freilich kam dieser Grundsatz der Parteisitte schon früher unter den ersten hannoverischen Königen zu Anfang des 18. Jahrhunderts auf. Aber unter Georg III., dem die Sprengung der alten Whigkoalitionen so sehr am Herzen lag und der deshalb behauptete, dass ein Wechsel der „Measures“ noch keineswegs die Notwendigkeit des Wechsels von „Men“ bedeute[1]), dass also ein Wechsel der Regierungsmassnahmen durchaus nicht einen Wechsel der Regierungspersonen oder Kabinettsminister nach sich ziehe, vergass man zunächst an die früher gelegten Ansätze unseres Grundsatzes um sie erst unter der folgenden Regentschaft wieder aufleben zu lassen.

Die gemeinsame Resignation eines Kabinetts wird gewöhnlich durch den Premier bestimmt. Denn mit ihm steht und fällt die herrschende Regierung. Wenn er durch Tod, durch Resignation aus dem Amte scheiden muss, so ist dadurch das Ministerium d. h. das Kabinett ipso facto aufgelöst (Wellington Despatches 3. s. vol. IV. 208, 221). Wenn dann trotzdem nach Ausscheiden des Premiers die übrigen weiter als Kabinett zu verbleiben wünschen und die Parteigruppierung es zulässt, dann ist doch das Kabinett immer als neugebildet von der Partesitte angesehen worden. So als sich

1) Ein gutes Bild des Parteiregimes unter den ersten Georgen, insbesondere unter Georg III. (1788—73) gibt Lord Lansdowne in Fitzmaurice, Life of Lord Shelburne, 1876, vol. 3, p. 501 ff.: „If the king wishes to change his Ministry there are two means of doing it. In proportion as he adopts more or less of each he will do it with more or less reputation effect and safety:

Men or
Measure:

First as to Men. The most obvious and what has been the uniform practice since the accession of the Hannover family to his Majesty's accession, is to have recourse to the predominant parties at the moment, and for the king to give his confidence blindfold to the most numerous, or to such a combination as the different parties conform amongst themselves subject to some few reserves. But it is to be presumed, this of all others is the last means, to which he would have recourse, as it has been the object of his reign to break up all party, if not to form one of his own.“

1894 Gladstone und 1903 Salisbury zurückzogen. Eine Neuernennung der zurückbleibenden ist dann nötig, wenn hieher ein Portefeuillewechsel in grösserm Umfang stattgefunden hat. § 142.

Die Demission eines Kabinetts vollzieht sich in einer Weise, die die deutliche Verschmelzung der alten Privycouncilpraxis mit der modernen Parteisitte aufweist. Trotzdem die Demission der Parteisitte gemäss vom Premier persönlich der Krone überbracht wird, so vollzieht sich der formaljuristische Akt der Resignation erst später und zwar in den Formen der alten Privycouncilroutine. Zu diesem letzteren Zwecke wird eine Sitzung des Privy Council anberaumt, in welcher die Amtssymbole, Siegel, Schlüssel etc. dem Monarchen zurückgestellt werden. Mit diesen Symbolen, werden dann gleich darauf die neuantretenden Minister gewöhnlich investiert[1]). (Torrens, Life of Melbourne II. 368)[2]). Mitunter erfolgt zwar die gemeinsame Re-

1) Dieser Neuantritt von Ministern im Privy Council wird von Gladstone wie folgt geschildert (Morley, Gladstone I. p. 242): 1841, Sept. 3: „This day I went to Claremont to be sworn in. When the council was constructed, the Duke of Buckingham and Lord Liverpool were first called in to take their oaths and seats, then the remaining four followed, Lincoln, Elliot, Ernest Bruce and I. The Queen sat at the head of the table ... We knelt down to take the oaths of allegiance and supremacy and stood up to take (I think) the councillors oath, then kissed the Queen's hand, then went round the table shaking hands with each member, beginning from Prince Albert who sat on the Queen's right, and ending with Lord Wharncliffe on her left. Whe then sat at the lower end of the table, excepting Lord E. Bruce, who went to his place behind the Queen as vice-chamberlain. Then the chancellor first and next the Duke of Buckingham (damals Lord Privy Seal!) were sworn to their respective offices ... Then were read and approved several orders in council; among which was one assigning a district to a church and another appointing Lord Ripon and me (Präsident und Vizepräsident des damaligen Handelsministeriums) to act in matters of trade. These were read aloud by the Queen in a very clear though subdued voice; and she repeated „Approved" after each. Upon that relating to Lord Ripon and myself we were called up and kissed hands again. Then the Queen rose as did all the members of the Council, and retired bowing. We had luncheon in the same room half an hour later and went off." Also ein „Frühstück" beschloss den solennen Akt!

2) Ueber den eben (Dez. 1905) stattgefundenen Ministerwechsel im Privy Council berichtet die offizielle Hofzeitung, das „Court Circular":

„Buckingham Palace, Dec. 11. His Majesty the King held a Council to-day at 12 o'clock. There were present, His Royal Highness the Duke of Connaught, the Earl of Halsbury (Lord Chancellor), the Rt. Hon. A. J. Balfour, M.P., the Marquis of Londonderry (Lord President), the Rt. Hon. A. Akers-Douglas, M.P. (Secretary of State for the Home Department), and the Marquis of Lansdowne (Secretary of State for Foreign Affairs). The Rt. Hon. J. Atkinson, M.P. (Attorney-General for Ireland), the Rt. Hon. Sir E. Carson, M.P. (Solicitor-General), Sir A. Wills, Mr. J. S. Sandars, Mr. Victor Cavendish, M.P. (Financial Secretary of the Treasury), Sir Charles Dalrymple, Bart., M.P., and Colonel A. R. M. Lockwood, M.P., were sworn in Members of His Majesty's Most Honourable Privy Council. The Marquis of Londonderry had an audience of the King previous to the Council. The Rt. Hon. A. J. Balfour had an audience of His Majesty after the Council. After the Council the Lord Chancellor delivered up to the King the Seal of Office, as did also the Secretary of State for the Home Department, the Secretary of State for Foreign Affairs, the Secretary of State for the Colonies (the Rt. Hon. Alfred Lyttelton, M.P.), the Secretary of State for War (the Rt. Hon. H. O. Arnold-Forster, M.P.), the Secretary of State for India (the Rt. Hon. St. John Brodrick, M.P.), the Chancellor of the Exchequer (the Rt. Hon. Austen Chamberlain, M.P.), the Secretary for Scotland (the Marquis of Linlithgow), and the Chancellor of the Duchy of Lancaster (the Rt. Hon. Sir William Walrond, Bart., M.P.). In the unavoidable absence of The Marquis of Salisbury, The Rt. Hon. A. Akers-Douglas delivered up the Privy Seal. Mr. Almeric FitzRoy was in attendance as Clerk of the Council. The Rt. Hon. W. G. Long, M.P. (Chief Secretary for Ireland), Lord Stanley (Postmaster General), The Rt. Hon. Gerald Balfour, M.P. (President of the Local Government Board), and the Rt. Hon. Ailwyn Fellowes, M.P. (President of the Board of Agriculture), also took leave of The King upon their

§ 142. signation ungefähr zur selben Zeit, aber die einzelnen resignierenden Minister werden nacheinander vorgenommen, indem sie nacheinander sich in jenen Raum begeben, der dem Monarchen zum Aufenthalt dient, bevor er den feierlichen Sitzungssaal betritt. (Sog. „Royal Closet" siehe Campbell, Lives of Chancellors vol. 6 p. 565.)

Mitunter können aber die Normen, welche diesen formaljuristischen Akt der Resignation bestimmen, und diejenige, welche die Parteisitte bei ähnlichen Anlässen vorschreibt, aneinander prallen. Dieses beleuchtet ebenfalls scharf die gewöhnliche Verschmelzung beider, da sie die Möglichkeit ihres Auseinanderfallens die Bruchseite markiert: wenn nämlich, was auch schon vorgekommen ist, Monarch und Kabinett nicht im guten Einvernehmen von einander scheiden. Da kann es auch vorkommen, dass der Premier die durch Parteisitte gebotene Mitteilung der Resignation an den Monarchen versäumte, wiewohl dies der grösste Verstoss gegen das Herkommen wäre. In diesem Falle kommt nun die alte Praxis der Privy Council wieder zur Geltung und tritt in ihre Rechte, die sie eben nur solange nicht geltend macht, als die Parteisitte gut funktioniert. Dann ergeht eben das förmliche Entlassungsschreiben aus dem Privy Council und ist vom Staatssekretär, dem ehemaligen Mittelpunkt des Staatsrats ausgefertigt. (Jesse, Life of Georg III. vol. I. p. 307; Campbell a. a. O. V. 565.) Soll aber bloss ein störrischer Minister formell entlassen werden, dann verfasst der Parteisitte gemäss der Premier das förmliche Entlassungsschreiben. (Wellington, Desp. III. ser. vol. IV. 210 und 213, 215, 219 ferner H. D. 205, p. 1290.)

Ein anderes Beispiel für die Möglichkeit des Auseinanderfallens von Parteisitte und Privycouncilpraxis ist die Norm, dass, während jeder andere Minister, der wider

resignation of Office. His Majesty held a second Council at 3 30 o'clock. There were present: His Royal Highness The Duke of Connaught, The Rt. Hon. Sir Henry Campbell-Bannerman, M.P., The Earl of Crewe, The Marquis of Ripon, The Rt. Hon. H. Gladstone, M.P., The Right Hon. Sir Edward Grey, Bart., M.P., The Earl of Elgin and Kincardine, The Rt. Hon. R. B. Haldane, K.C., M.P., The Rt. Hon. John Morley, M.P., The Rt. Hon. H. H. Asquith, K.C., M.P., and The Rt. Hon. Sir H. Fowler, M.P. Sir Robert Reid, K.C., M.P., Mr. J. Sinclair, M.P., Mr. Lloyd-George, M.P., Mr. John Burns, M.P., Mr. A. Birrell, K.C., Mr. Sydney Buxton, M.P., and Mr. L. V. Harcourt, M.P., were sworn in Members of His Majesty's Most Honourable Privy Council. His Majesty declared in Council the Earl of Crewe, as Lord President of the Council, when the Earl of Crewe took the oath of Office and kissed hands. The Rt. Hon. Sir Robert Reid received from The King The Great Seal, and took the oath as Lord Chancellor of Great Britain. The Rt. Hon. Sir Henry Campbell-Bannerman, Prime Minister and First Lord of the Treasury, then took the oath of Allegiance and Office. The following received their Seals of Office and took the oaths and kissed hands on appointment: The Marquis of Ripon as Lord Privy Seal, the Rt. Hon. H. Gladstone as Secretary of State for the Home Department, the Rt. Hon. Sir E. Grey, Bart., as Secretary of State for Foreign Affairs, the Earl of Elgin and Kincardine as Secretary of State for the Colonies, the Rt. Hon. R. B. Haldane as Secretary of State for War, and the Rt. Hon. J. Morley as Secretary of State for India. His Majesty declared the Earl of Aberdeen Lord Lieutenant General and General Governor of Ireland. The Rt. Hon. H. H. Asquith and the Rt. Hon. John Sinclair received their Seals of Office and kissed hands upon their appointments as Chancellor of the Exchequer and Secretary for Scotland respectively. After the Council the Rt. Hon. Sir Henry Fowler received from The King the Seal and took the oath as Chancellor of the Duchy of Lancaster. Mr. Almeric FitzRoy was in attendance as Clerk of the Council, and Mr. J. H. Harrison as Assistant Clerk of the Council. The Rt. Hon. Sir Henry Campbell-Bannerman had an audience of His Majesty. Lord Kenyon (Lord in Waiting), Lord Farquhan (Master of the Household), Sir A. Condie Stephen and Captain the Hon. Seymour Fortescue (Groom and Equerry in Waiting), and Lieut.-Colonel C. Frederick (Deputy Master of the Household) were in attendance." Der Kanzler von Lancaster wird niemals im Plenum des Staatsrats eingeschworen, wie das auch aus dem vorhergehenden sich ergibt, sondern vom König allein. Ihm gegenüber ist der König noch der „unumschränkte" Normannenherzog. Allerdings nur in der Theorie!

seinen Willen entlassen wird, vom Premier die Verständigung seiner Entlassung erhält, der Lord Kanzler aber, gleichgültig ob er mit oder gegen seinen Willen sein Amt niederlegt, immer seine Amtsinsignien insbesondere das grosse Siegel in förmlicher Sitzung des Privy Council dem Monarchen vorerst rückstellen muss, ehe er als entlassen angesehen wird. Denn so lautet die Begründung dieses Rechtssatzes: das grosse Siegel, der „clavis regni“ ist ein gar zu gewichtiges Instrument, als dass es in der Zwischenzeit jemand anderem anvertraut werden könnte, als seinen rechtmässigen Hütern. (Campbell V. p. 613.) Ein freiwillig resignierender Minister hat der Parteisitte gemäss dies dem Premier zuvor mitzuteilen, der dann die nötigen Schritte zur förmlichen Amtsentlassung im Privy Council oder im „Royal Closet“ einleitet. (Todd II. p. 284.) § 142.

Im Vorhergehenden haben wir die Art der Resignation von Ministern nach der dem Monarchen zugewendeten Seite ins Auge gefasst. Nunmehr wollen wir dieser Frage näher treten, wie die Resignation der Minister im Parlamente kundgemacht wird und welche Rechtswirkungen dieselbe im Verhältnis zum Publikum hat. Gewöhnlich stellt der Exminister unterstützt von demjenigen Staatsmann, der mit der Bildung eines neuen Kabinetts betraut ist, den Antrag, dass sich die beiden Häuser bis zur endgültigen Bildung des neuen Kabinetts vertagen. (H. D. vol. 123, p. 1705 f. und 1717.)

Amtsbriefe oder Privatbriefe, die sich auf schwebende Amtsgeschäfte beziehen, und die aus Irrtum den abtretenden Ministern noch zugestellt worden sind, müssen der Parteisitte gemäss den Nachfolgern ohne weiteres übergeben werden. (Saturday Review 1867 p. 152 August-Heft.)

Der Ministerwechsel wird erst nach der formellen Resignation des alten Kabinetts im Privy Council, und nach der Einschwörung der neuen Mitglieder der Regierung im Privy Council amtlich in der „London Gazette“ bekannt gegeben, und zwar in der Form von Auszügen der betreffenden Staatsratssitzungen. (S. z. B. London Gazette vom 12./13. Aug. 1902.) Der Kabinettswechsel als solcher wird aber schon vorher durch Ernennung des Premier als First Lord of the Treasury offiziell bekannt gemacht[1]), noch ehe die übrigen Kabinettsstellen besetzt sind.

Aber selbst nach der Bildung des Kabinetts bis zur formellen Ernennung der neuen Minister ist es wider die Parteisitte, wichtige Angelegenheiten, d. i. andere als laufende Parlamentsgeschäfte zu erledigen, wozu aber bezeichnend genug auch die Zustimmung des Königs zu Bills gerechnet wird. (H. D. vol. 119, p. 914, vol. 136, p. 1309 vol. 148, 1870—92 vol. 184, p. 694.) Das längste Ministerinterregnum dauerte 37 Tage (Todd II. 515). Gewöhnlich wird es namentlich dadurch in die Länge gezogen, dass die Abgeordneten, welche zu Ministern ernannt werden meist Neuwahl durchzumachen haben[2]). Auch während dieser Periode werden der Parteisitte nach keine wichtigen Parlamentsverhandlungen vorgenommen. Nur eine Ausnahme gibt es von dieser Regel: wenn das Ministerinterregnum eine ungewöhnlich lange Zeit andauern sollte, so kann das Unterhaus der Parteisitte gemäss eine Adresse an die Krone richten, diesem „unkonstitutionellen“ Zustand ein Ende zu machen. (H. D. 136. p. 1300 und May Const. hist. I. p. 462.)

1) (From the Court Circular.) „Buckingham Palace, Dec. 5, 1905. His Majesty summoned the Right Hon. Sir Henry Campbell-Bannerman, M.P., to an audience this morning, and invited him to form an Administration. The Right Hon. Sir Henry Campbell-Bannerman accepted his Majesty's Commission, and kissed hands upon his appointment as Prime Minister and First Lord of the Treasury.“

2) In früheren Zeiten (vor 1873) soll er gemäss Parteisitte üblich gewesen sein (siehe Maxwell, Life and Times of W. H. Smith I. p. 243), Ministern, welche die Wiederwahl anstreben, keinen Gegenkandidaten aufzustellen.

§ 142. Solange die förmliche Resignation im Privy Council und die Uebergabe der Amtsinsignien nicht stattgefunden hat, sind die alten Minister juristisch als noch im Amte befindlich angesehen. Ernennungen zu Aemtern, Titel und Würden, Vorschläge, die sie in dieser Zeit dem Souverän machen, gelten als rechtsverbindlich auch für den Amtsnachfolger (H. D. 74, p. 68 und 82 ferner Corresp. Will. IV with Earl of Grey II. p. 397 und 405). So kommen denn auch Amtsbesetzungen durch abgehende Minister, die zwar demissioniert haben, deren förmliche Amtsentlassung in feierlicher Sitzung des Staatsrats aber noch nicht stattgefunden hat, vor. (H. D. vol. 184 p. 751.) Dass das Parlament dagegen remonstrieren sollte, ist undenkbar, da solches als Eingriff in die königliche Prärogative aufgefasst würde. (H. D. vol. 195, p. 731 und 752.)

Nach der Amtsernennung der Nachfolger verlangt die Parteisitte, dass der abgehende Minister dem neuantretenden, den Stand der Verwaltungsangelegenheiten des betreffenden Departements in persönlicher Unterredung auseinandersetze. (H. D. 119, p. 245 vol. 135 p. 1226; vol. 184 pp. 1344 u. 1606). Mitunter wird, wenn die abtretende Regierung in einer bestimmten Angelegenheit keinen endgültigen Entscheid treffen wollte, dieser schwebenden Sache noch ein Memorandum vom abtretenden Minister für seinen Amtsnachfolger beigelegt. (H. D. vol. 195, p. 751.) Alle Staatspapiere, die sich bei der Resignation und Amtsniederlegung in den Händen der abtretenden Minister vorfinden, sind den Amtsnachfolgern zu übermitteln. Privatbriefe, wenngleich sie sich auf das Amt beziehen, bleiben aber in den Händen der abtretenden Minister. Doch dürfen letztere sich in der Folge auf jene in Parlamentsverhandlungen nicht eher berufen, als bis sie auf den Tisch des Hauses gelegt worden sind. (H. D. vol. 169 p. 378 und 475.)

3. Abschnitt.

Der Grundsatz der Ministerverantwortlichkeit[1]): Entwicklungsgeschichte und heutige Gestalt.

> „Et haec sunt eorum (sc. dictorum dominorum de consilio) motiva, ut in primo Parliamento non possit eis imputari quod gratis et voluntarie onerabant Regem et regnum suum in majori summa pecuniae quam foret necessarium vel honestum."
>
> Minutes of the Council 15. Oct. 1389.
> Proceedings vol. I. p. 12 b.

Die heute in England herrschenden Normen über die Ministerverantwortlichkeit sind teils juristischer Natur und gehören ihrer Entstehung nach dem Mittelalter an, teils parteikonventioneller und sind modern. Auch hier hat eine innere Verbindung zwischen Parteisitte und alten Rechtssätzen stattgefunden. Wir haben demnach diese Rudimente der mittelalterlichen Ministerverantwortlichkeit und sodann die durch die Parteisitte festgesetzte moderne Verantwortlichkeit zu untersuchen.

§ 143. Die Voraussetzungen der mittelalterlichen Ministerverantwortlichkeit.

Ehe wir diese näher verfolgen, wird es sich empfehlen, einen Blick auf die mittelalterliche Verwaltungstätigkeit überhaupt zu werfen. Dieselbe unterscheidet sich in

1) Literatur zum Folgenden: Die treffliche Quellensammlung von Nicolas, Proceedings of the Privy Council in 7 Bden. Dicey, The Privy Council, London 1887. Hearn ch. IX und X. Todd II. p. 248 ff. und passim. Anson II. ch. III. und passim. Aus der deutschen Literatur statt aller v. Frisch, Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate, 1904, S. 19 ff., 43 ff., 214 ff. und 225 ff.

einem wesentlichen Punkt von der modernen Verwaltung: sie ist vorwiegend § 143. **Kanzleiverwaltung**, d. h. sie vollzieht sich in ein für allemal feststehenden, festgewordenen Kanzleiformen: Diplomen, Freiheitsbriefen (Chartae), Patenten (literae patentes), geschlossenen Briefen (literae clausae), einfachen Briefen u. a. m. Die moderne Verwaltung individualisiert und sieht in der Individualisierung jedes einzelnen Verwaltungsakts ihren besonderen Vorzug. Was wird nicht alles mit der einfachen Verwaltungsverfügung erledigt?! Aber im Mittelalter stehen ein für allemal bestimmte Kanzleiformen fest. Der oberste Verwaltungsträger, heisse er nun König, oder wie am Ausgange des Mittelalters Staatsrat (Privy Council), gibt den Gedanken an, der zum Verwaltungsakt führt, der Verwaltungsakt wird durch das Kanzleipersonal, worunter der Lord Kanzler und der Staatssekretär inbegriffen sind, gesetzt. Das Auseinanderfallen von nominellem Träger der Verwaltung und dem eigentlichen Verwaltungsaktssetzer ist der mittelalterlichen Verwaltung nicht bloss in England, sondern auch auf dem Kontinente besonders eigentümlich. Es bildet das Wesen der von uns hier sogenannten Kanzleiverwaltung. Sie hat sich merkwürdigerweise bis auf den heutigen Tag in England in der eigenen Verwaltungsroutine erhalten, die im englischen Privy Council ausgebildet und von da aus sich auf die übrigen englischen Verwaltungsbehörden übertragen hat. Auch heute werden die wichtigsten Verwaltungsakte von dem Clerks in den Ministerien besorgt, während die Minister eine bloss kontrollierende Aufsicht über die Geschäftsgebahrung haben. Der englische Minister, der im Parlament die Departements vertreten muss, hat keine Zeit zu eigener Verwaltung und überlässt dies auch heute einem permanenten Stab von Clerks. Darüber wird noch in dem Abschnitt über die Behördenorganisation weiter unten zu reden sein. Hier genügt es festzustellen, dass die englische Verwaltungstätigkeit seit der Zeit der Normannenkönige formell genommen Kanzleiverwaltung in dem von uns oben gegebenen Sinne ist. Auch heute heissen noch die Verwaltungsbeamten in den Ministerien „officials", ebenso wie die Kanzleibeamten der päpstlichen Kanzlei „officiales" genannt wurden[1]).

Diese Kanzleiverwaltung, die im Mittelalter ihren Träger im „King in Council" hat, war anfangs nach fränkischem Muster eingerichtet[2]). Später, seit dem 13. Jahrhundert hat sich der fränkische Einfluss ganz verloren und es ist das Vorbild der päpstlichen Kurie herrschend geworden, ganz ebenso wie König Bela von Ungarn um die gleiche Zeit die ungarische Kurialkanzlei nach dem Muster der päpstlichen Kanzlei eingerichtet hat[3]).

Darauf weisen in England insbesondere die gleichen Einrichtungen und dieselbe Bezeichnung für dieselben Einrichtungen hin. Die Konzepte von Verwaltungsakten werden in der päpstlichen Kanzlei „Notae" und „Minutae" genannt, desgleichen die Konzepte der Verwaltungsakte im Privy Council. Die Verwaltungsakte werden vom König im Staatsrat angeregt, sie müssen eben nach aussen in den oben genannten Kanzleiformen auftreten. Das Konzept, das im Staatsrat angefertigt (Minute), wird ganz dem Vorbild der päpstlichen Kanzlei entsprechend, von allen Beratern mitunterschrieben. Die äussere Form hiefür wird dann in der Kanzlei des Privy Council (anfangs die

1) Siehe Bresslau, Handbuch der Urkundenlehre 1889 I. S. 169.

2) Stubbs I. p. 380 ff., der das englische Kanzleramt von fränkischem Vorbilde ableitet.

3) Siehe Bresslau a. a. O. S. 681.

§ 148. Chancery später seit Richard II. ein eigener Clerk des Privy Council)[1] ausgefertigt und wieder in ein besonderes seit Heinrich V. aufkommendes Register (book of the Council) eingetragen, ganz so, wie in der päpstlichen Kanzlei. Jedes einzureichende Gesuch eines Privatmannes muss ebenso, wie in der päpstlichen Kanzlei in Form der Petition eingebracht werden und wird ganz so, wie in der päpstlichen Kanzlei vom König mit dem Bescheide indorsiert, wie es erledigt werden soll: also z. B. „fiat" oder (siehe dazu Proceedings vol. VI p. 318) „veniat ad cancellariam" etc. Bei sog. Parteistreitigkeiten werden von der päpstlichen Kanzlei, ehe die Ausfertigung des Bescheides ergeht, die Parteien vorgeladen in der „Audientia litterarum contradictarum" zu erscheinen und eine Vorverhandlung durchzumachen[2]). Ebenso hat sich auch im englischen Writprozesse selbst der heutigen Zeit bei den sog. prerogative writs, bei der Ausstellung der verschiedenen Writs für den Verwaltungsprozess, die Doppelteilung des Prozesses — in die order nisi und in die order absolute, ergeben. (S. dar. noch unten im Kapitel: Verwaltungsgerichtsbarkeit.) Eigentümlich ist auch die Ausgestaltung des englischen Staatssekretariats seit der Zeit Eduard I.[3]), welche auf das seit der avignonensischen Zeit in der päpstlichen Kanzlei bestehende Amt des päpstlichen Sekretärs als Vorbild zurückzuführen ist. Hier und dort haben die Sekretäre die besonderen Verwaltungsgedanken des Herrschers in Briefform zum Ausdruck zu bringen.

Ja selbst die ganze Tatsache der englischen Kanzleiverwaltung als solcher ist auf den Einfluss der päpstlichen Kurie zurückzuführen. Denn der Papst „in consistorio" entspricht als Vorbild dem „King in Council" und die inner- oder ausserhalb des Konsistoriums vom Papste geschöpften Verwaltungsgedanken werden von den päpstlichen officiales ebenso vollzogen (s. Bresslau a. a. O. S. 708 ff. und 726 ff.), d. h. in die festgesetzten Kanzleiformen umgegossen, wie die analogen Vorgänge im Privy Council durch das demselben attachierte Beamtenpersonal. Dieser Einfluss der päpstlichen Kanzlei auf die Gestaltung der Praxis des Privy Council wird mit der Tatsache zusammenhängen, dass damals Kanzler und Sekretäre in England vorwiegend hohe Geistliche waren. Unter Heinrich VI ist diese Entwicklung abgeschlossen.

Die mittelalterliche Verwaltungstätigkeit, die wir als Kanzleiverwaltung bezeichneten, vollzieht sich zwar in schwerflüssigen Kanzleiformen, aber sie ist deshalb nicht weniger mannigfaltig. Die Inhaltsverschiedenheit der Verwaltungsakte bedingt eine verschiedene äussere Form, bald Patent, bald Charter, bald geschlossenen Brief, bald einfachen Brief, da es an einer differenzierten Behördenorganisation fehlt. Durch äussere Form sucht man die Behörden-Kompetenzen abzugrenzen, welche damals in ein und derselben Person vereint sind.

Dabei sind auch die Siegel ein besonderes Mittel. Das grosse Siegel ist für andere Verwaltungsakte bestimmt, als das Geheime Siegel (Privy Seal), und dieses wieder für andere als das kleine Siegel (Signet) oder das königliche Handzeichen (Royal Sign). Dazu kommen die verschiedenen Siegelmaterialien, bald Gold, bald Silber, bald Wachs, die ebenfalls dazu dienen, verschiedene Verwaltungsakte auseinanderzuhalten. Auch die Einrichtung besonderer Register dient ähnlichen Zwecken. Schon die Abtrennung der Schatzamtsrollen (Treasury Rolls) von den Kanzlerregistern (Chancery Rolls) unter Richard I. ist darauf zurückzuführen. (Siehe Rotuli Clausi, General Introd. p. VII f.) So werden Kanzleiformen und Siegel zu

1) Die erste Unterschrift eines solchen begegnet jedoch erst unter Heinrich VI.

2) Siehe Bresslau a. a. O. S. 226 f.

3) Erst unter Heinrich VI. wird das Sekretariat mit dem Privy Council verbunden. Siehe Nicolas, Proceedings a. a. O. vol. VI. preface.

Surrogaten einer Kompetenzabgrenzung von Zentralbehörden. § 143. Auch der Gegensatz von Gesetz und Verordnung, welcher der modernen Verwaltung so eigen ist, wird in England damals durch Einrichtung verschiedener Register und Rollen gewährleistet. (Proceedings of the Privy Council vol. III p. 22.)

Die Einsetzung einer königlichen Regentschaft oder Stellvertretung wird ebenfalls durch verschiedene Siegel äusserlich zum Ausdruck gebracht, indem bei Regentschaftsantritt oder Stellvertretung, wie beim Regierungswechsel, andere resp. neue Siegel eingeführt werden, und selbst eine Art von Provinzialsystem in der Zentralverwaltung ist durch besondere Siegel für die französischen Gebietsteile, für Irland, für Aquitanien und England gegeben.

Funktionen der Verwaltungstätigkeit so durch **äussere** Formen, durch Kanzleiformen durchzuführen, darin liegt das Wesen einer Kanzleiverwaltung, im Gegensatz zu unserer modernen Verwaltung. In England hat sich jene im Gegensatz zum kontinentalen System bis auf den heutigen Tag erhalten, wie wir bald sehen werden.

Der strenge Zusammenhang zwischen Verwaltungsträger und Kanzlei war anfangs bis in die Zeit Eduard III. durch den Kanzler gegeben. Er und die Kanzlei waren Bestandteile der Curia regis, des späteren Privy Council. Diese verwaltende, alles überwachende Tätigkeit des Kanzlers mit Hilfe der Siegel und Register spiegelt sich deutlich in den Worten des Dialogus de Scaccario aus der Zeit Heinrich II. wieder. Es heisst da lib. I c. 5: „Cancellarius in ordine illo primus est: et sicut in curia sic ad scaccarium magnus est: adeo ut sine ipsius consensu vel consilio nil magnum fiat, vel fieri debeat. Verum hoc habet officium dum residet ad scaccarium; ad ipsum pertinet custodia sigilli regii, quod est in thesauro, sed inde non recedit nisi cum praecepto Justitiae ab inferiore ad superius scaccarium a thesaurario vel camerario defertur, ad explenda solum negotia scaccarii. Quibus peractis in loculum mittitur, et loculus a cancellario consignatur, et sic thesaurario traditur custodiendus. Item, cum necesse fuerit, signatus sub omnium oculis cancellario offertur; nunquam ab ipso, vel ab alio alias offerendus. Item ad ipsum pertinet rotuli qui est de cancellaria custodia per suppositam personam; et sicut viris magnis visum est, **de omni scriptura rotuli cancellariae aeque tenetur ut thesaurarius**, excepto duntaxat de hoc, quod scribitur in thesauro receptum; licet enim non praescribat ut thesaurarius conscribit, tamen etsi ille erraverit, licet ipsi vel clerico ejus thesaurarium cum modestia corripere, et quid debeat suggerere. Quod si thesaurarius perseveraverit, et mutare noluerit, poterit eum si de parte sua confidit tantum coram baronibus arguere, ut ab eis quid fieri debeat judicetur".

Dieser allgemeine Einfluss des Kanzlers auf die Verwaltungstätigkeit hört aber auf, als sein Amt vorwiegend das einer Gerichtsbehörde wird und sich als solches unter Eduard III., später unter Richard II., also Ende des 14. Jahrhunderts vom Staatsrate absondert. Damit trennt sich der Kanzler von dem nominellen Träger der Verwaltung, d. i. dem Staatsrat[1]).

Aber die Verwaltung, die Kanzleiverwaltung ist, kann so nicht weiter existieren. Es muss ein Kanzleiapparat geschaffen werden, der im Zusammenhang mit dem Ver-

---

1) Freilich sind Ueberreste des alten Zusammenhangs noch das ganze Mittelalter hindurch wahrzunehmen, so wenn der Kanzler noch Verwaltungsanordnungen (actus ad gubernationem) zu inrotulieren, oder widerrechtliche Anordnungen (actus subrepticii) zu korrigieren hat. Siehe Proceedings a. a. O. vol. IV. p. 166 f.

§ 143. waltungsträger steht. In den Wirren der Regierung Richard II. sehen wir 1400 die Führer des Staatsrats selbst nach einer Verbindung zwischen ihnen und dem Könige verlangen. (Siehe Proceedings vol. I. p. XXXIV und die dortigen Zitate.) In dieser Zeit nämlich musste jeder Lord, der mit einem Verwaltungsauftrag des Königs ausgerüstet war, dessen schriftliche Fixierung veranlassen und dem gesamten Rate, dem Council, dann vorlegen. Das erschwerte die Geschäftsgebahrung und die Verantwortlichkeit sowohl dem Könige als auch dem Parlamente gegenüber, auf die man hier in England zu keiner Zeit verzichtet hat. Daher jene Bitten der Lords, die das Verlangen nach stabiler Kanzleiverwaltung deutlich bekundeten. Man versuchte vor allem, Clerks anderer Bureaus z. B. die des Privy Seal für die Zwecke der Verwaltungstätigkeit des Staatsrats heranzuziehen. Als dies aber anscheinend missglückte, suchte[1]) man jenem Verlangen einmal durch Errichtung des Amts eines Clerks of the Privy Council, sodann unter Heinrich VI. dadurch gerecht zu werden, dass man alle früher vom Staatsrate abgetrennten Behörden, Treasury und Chancery, unter die Kontrolle einer Anzahl der Mitglieder des Staatsrats stellte, und das Amt des Staatssekretärs, oder wie er damals hiess, des King's Secretary dauernd mit dem Privy Council verband. Dieser Beamte sollte auch seinerseits jeden Auftrag des Königs mitunterzeichnen[2]). Seit Heinrich VI. wurde der Staatssekretär Mitglied des Privy Council.

Unter den Tudors, insbesondere Heinrich VIII. und Elisabeth, wurde der Staatssekretär im Privy Council allmächtig und die rechte Hand des Königs. Robert Cecil sagt darüber schon in seinem Schriftchen „The dignity of a Secretary of State" p. 3: „As long as any matter of what weight soever is handled only between the Prince and the Secretary, those Councells are compared to the mutual affections of two lovers, undiscovred to their friends. When it cometh to be disputed in Councel, it is like the conference of Parents and solemnization of Marriage, the first matter, the second order and indeed the one the act, the other the Publication".

Unter Elisabeth wird der Clerk des Privy Council angewiesen, seine Briefe (letters), in welcher Form die Verwaltungsakte des Privy Council damals ergingen, nur auf Anweisung der Lords oder des Staatssekretärs auszufertigen. Damit werden einerseits die Kanzlei und die Zentralverwaltung wieder dauernd miteinander in Verbindung gebracht und der Staatssekretär mit seinem Kanzleiapparat an das Privy Council gebunden, andererseits der schon bestehende Kanzleiapparat des Privy Councils vermittelst des Clerk of the Privy Council dem Staatssekretariat angegliedert. Die überragende Stellung des Staatssekretärs zeigt sich deutlich in einer Geschäftsordnung des Privy Council aus der Zeit Karl I., (31. Oktober 1625), wo er allerdings schon einen Substituten, den Lord Präsidenten des Staatsrats, in der Vermittlung zwischen Monarchen und Staatsrat gefunden zu haben scheint[3]).

Da heisst es: „I. Bei allen Tagungen des genannten Rats, d. i. des „Privat Councelle" (sic!), war immer einer der Staatssekretäre, der die übrigen Räte mit den Vorfällen bekannt machte, ausgenommen solche, welche besonders dem Könige reserviert und ohne seine Zustimmung nicht mitteilbar waren. Dieser Sekretär stand am oberen Ende der Tafel und erklärte den Lordschaften jene Vorfälle, um ihre Ansicht zu hören. Doch in neuerer Zeit, seitdem ein Lord Präsident des Staatsrats existiert, werden die

1) Siehe Proceedings vol. I. p. XVIII.

2) So befiehlt eine Geschäftsordnung von 1444: „thane the kinges goodenasse if it please him to put therto his hand and signe the bill immediately after the said writing or commande his chamberlain to subscribe it or to take it to his secretary commaunding him therewith so that from that time that it be in maner and fourme above saide signed . . ."

3) Als Manuskript des British Museum zu finden unter Nr. 34324 fol. 238 ff.

Vorschläge von ihm an der Tafel den übrigen Lordschaften unterbreitet, deren Beschlüsse einem der Clerks mitgeteilt werden, um sie in das Staatsratsbuch niederzuschreiben, ausgenommen wichtige Staatsaktionen oder Angelegenheiten auswärtiger Politik („or foreign"), welche vom Könige den Staatssekretären oder einem von ihnen empfohlen werden, der sie den Lordschaften dann unterbreitet". („At all meetings of the said Councell there are allways one of the Secretaries of State, that acquainted the rest of the Bodie with all materials fit for their knowledge, unless such as were particularly reserved for his Majesty private Person (to be not communicated without his discretion) which the Secretary stands at the upper end of the table did declare the same to their Lordships and to know their pleasure therein. But of later time, since there hath been a Lord President of the Council the Propositions are moved by him at the table to the rest of the Lordships whose resolution is made known to ... any of the Clerks to writ the same into the councell book; saving in cases of State or foreign business recommended from the king to the Secretaries or either of them, who then move it to the Lordships.") § 143.

So hatte die mittelalterliche Kanzleiverwaltung neues Leben und Existenz selbst in der Neuzeit. Und daran änderte auch die Zeit der glorreichen Revolution nichts. Nur ist an Stelle des königlichen Willens bezw. des königlichen „Mundwerks" in Gestalt des Staatssekretariats, das Kabinett getreten.

Aber nach wie vor ist die englische Zentralverwaltung grösstenteils Kanzleiverwaltung. Die Verwaltungsroutine des Privy Council, die sich erhielt und auf alle Zentralstellen der Verwaltung, wie wir noch zeigen wollen, verbreitete, ist die stärkste Stütze der parlamentarischen Regierung in England geworden. Sie verhindert u. a. den jeder parlamentarischen Regierung sonst anhaftenden Mangel, das Beamtenpersonal fortwährend zu wechseln. Denn diese Geschäftsroutine kann nur von einem permanenten Beamtenstab in den Ministerien gekannt und gehandhabt werden, der in Gestalt von Clerks jeden Kabinettswechsel überdauert. Die Clerks müssen permanent sein, denn nur sie kennen die Verwaltungsroutine. Diese hat sich aber seit dem 17. Jahrhundert vom Staatsrat auf alle Verwaltungsbehörden ausgedehnt. Nunmehr haben wir zu zeigen, wie gewisse Grundsätze dieser Verwaltungsroutine mit dem Parteikonventionalismus eine enge Verbindung eingegangen sind. Dazu gehört vor allem das Grundprinzip der Ministerverantwortlichkeit.

Auch das Mittelalter hat durch die Verwaltungsroutine des Privy Council eine Ministerverantwortlichkeit herausgebildet. Die moderne Zeit hat durch den Parteikonventionalismus eine Abart derselben an das alte Material anzubauen verstanden. Sehen wir näher zu.

II. Die mittelalterliche Ministerverantwortlichkeit, die schon 1389 klar erfasst war[1]), hatte zwei Handhaben ihrer Geltendmachung. Einmal die rechtliche Notwendigkeit, dass jede Emanation des Privy Council, insbesondere jedes Konzept einer solchen (Minute) schon im 14. Jahrhundert von den daran beteiligten Privy Councillors unterschrieben sein musste (Proceedings a. a. O. I. p. XVI). Die andere Handhabe war die Notwendigkeit der Beidrückung verschiedener Siegel, und manche ehrenwerte Kanzler weigerten sich, die Verantwortlichkeit für den Verwaltungsakt, den sie zu besiegeln hatten, zu übernehmen. Gerade die oben geschilderte Art der mittelalterlichen Verwaltung als Kanzleiverwaltung verlangte und gestattete namentlich diese zweite Handhabe der Ministerverantwortlichkeit.

III. Die ältere von beiden ist die Notwendigkeit der Unterschrift der

1) Siehe Proceedings of the Privy Council vol. I. p. 12 b.

§ 143. Privy Councillors [1]) auf dem von ihnen verfertigten Konzept der Verwaltungsverfügung (Minute). Je mehr sich aber seit Heinrich VI. schon die Kanzleiverwaltung in den Händen des Staatssekretärs oder des Lord Privy Seal (der Bewahrer des kleinen Siegels) konzentrierte, je bureaukratischer sie also wurde, desto mehr wurde die andere Handhabe benützt, nämlich die Beidrückung verschiedener Siegel, wobei sich die Inhaber und Verwalter dieser Siegel gegenseitig kontrollierten.

Immerhin verschwindet jene erste Handhabe nicht ganz. Sie tritt nur schon mit Heinrich VI. in den Hintergrund, denn wir hören, dass 1423 anlässlich des Erlasses einer neuen Geschäftsordnung für den Staatsrat (Proceedings vol. III p. 18) der Clerk des Privy Council gewiesen wird: „Item that the clerk of the counceill be charged and sworn to treuly enacte and write daylich the names of all the lordis that shall be present frotyme to tyme to see what, howe and by whom eny thing passeth.“ Daraus geht klar hervor, dass das Unterzeichnen der „Minutes“ ausser Brauch kommt und dass man auf ein anderes Mittel, die Verantwortlichkeit zu konstatieren, verfällt, nämlich die Aufführung der Privy Councillors mit ihren Namen im Protokoll durch den Clerk, ein Modus, der sich bis auf den heutigen Tag erhalten hat.

Für die Konzepte (Minutes) kam also die Notwendigkeit der Unterschrift ausser Brauch, für die vielen Originalemanationen des Privy Council, Orders, Private Bills, Proklamationen etc. erhielt sie sich, da wir ihr, wie wir oben sahen, noch zur Zeit des Lord Coke begegnen.

So ist es auch kein Wunder, dass in den Zeiten der letzten Stuarts, insbesondere unter Karl II., als die Kabalen von „Favoritministern“ vorherrschen, die Commons dringend bitten, man möge nicht unverantwortliche Kabinettsminister, die dem Rechte nicht bekannt seien, walten oder verwalten lassen, sondern zur alten Verantwortlichkeit der „Privy Councillors“ zurückkehren. Die Warnung an Karl II., „the Humble Petition and Advice“ von 1682, spricht die Bitte aus: „no public act concerning the affairs of the kingdom proper for the Privy Council should be esteemed of any validity as proceeding from the royal authority, unless done by the advice and consent of the major part of the Council, attested under their hands.“ Also keine Verwaltungsmassregel von Bedeutung sollte Wirksamkeit haben ohne Zustimmung und Unterschrift des grössten Teils der Mitglieder des Staatsrats.

Die Act of Settlement (1701) wiederholte ungefähr diese Bestimmung (Art. III):

„That from and after the time that the further limitation by this Act shall take effect, all matters and things relating to the well governing of this kingdom, which are properly cognizable in the Privy Council by the laws and customs of this realm, shall be transacted there, and all resolutions and customs taken thereupon shall be signed by such of the Privy Council as shall advise and consent to the same.“ Sie wurde aber unter Anna wieder aufgehoben. Es hatte sich nämlich in der Zwischenzeit auch als vollkommen unpraktisch erwiesen, die alte mittelalterliche Ministerverantwortlichkeit wieder aufleben zu lassen. Lord Sommers, der Kanzler und die übrigen Minister z. Zt. des ersten Teilungsvertrags (1698) von Loo, wurden im April 1701 (nach dem Erlasse der Act of Settlement) angeklagt, weil sie es versäumt hatten, sich betreffs der Vertragsbestimmungen mit den übrigen Staatsräten (Privy Councillors) auseinanderzusetzen, Lord Somers speziell deshalb, weil er das grosse Siegel ohne solche Beratschlagung beigedrückt hatte („without communicating the same to the rest of the lords justices of England or advising in council with his majesty's Privy Council thereupon did presume to affixe the great seal of England“) [2]). Dem Lord Sommers machte es keine

1) Siehe Proceedings vol. III. p. 261 (a° 1426).
2) Siehe State Trials vol. 14 p. 253 (Art. 2 das Impeachment).

Schwierigkeit zu zeigen, dass er durch königlichen Warrant dazu ermächtigt gewesen § 143. und dass er sonst gar keinen Rat dem König gegeben hätte. Die Schwierigkeit, diesen letzten Punkt mit Hilfe der alten mittelalterlichen Verantwortlichkeit nachzuweisen, zeigte sich nun offenkundig und der Nachweis misslang. Die ganze Kanzleiverwaltung passte nicht mehr auf die modernen Verhältnisse. Daher hatte auch ihr Institut der kanzleimässigen Mitverantwortlichkeit Sinn und Leben verloren (s. H. D. vol. 130 p. 382).

Jene oben bezeichnete Bestimmung der Act of Settlement, welche sie verfügte, wurde 1705 durch Gesetz wieder aufgehoben [1]). Aber der andere Grundsatz der Geschäftsroutine des Privy Council blieb bis auf den heutigen Tag bestehen, der sich schon in der Geschäftsordnung des Privy Council von 1423 — wie wir hörten — vorfindet, nämlich: dass alle vom Clerk in einer Sitzung als anwesend bezeichneten Staatsräte für die darin vorkommenden Geschäfte und Ratschläge verantwortlich seien (Anson II p. 49 und Lord Russell in Hans. Deb. 130 p. 386 f.). Es ist eines der Rudimente mittelalterlicher Ministerverantwortlichkeit, das auch in unsere Zeit hineinragt.

IV. Die andere Handhabe der mittelalterlichen Beamtenverantwortlichkeit, nämlich die Verwendung von verschiedenen Siegeln, ward schon unter Heinrich VI. eingeführt [2]). In einer Geschäftsordnung von 1444 wird bestimmt: „it is thought, that all billes whome the king of his good grace hath granted therein be delivered to his secretary and letters to be conveyed from them directed under the signet to the keeper of the privy seal and from them and the prive seal to the Chancellor of England.“ Also jede Verfügung des Königs soll an den Staatssekretär, von diesem mit dem „Signet“ ausgefertigt an den Geheimsiegelbewahrer gehen, der sein Siegel darunter setzt, und gelangt schliesslich in die Hände des Grosssiegelbewahrers, damit er das grosse Siegel auf die Vollurkunde setze.

Heinrich VIII., der diese bureaukratische Ministerverantwortlichkeit jener durch Kollektivunterschrift offenbar vorzog, erhob diesen Satz der Verwaltungsroutine durch Gesetz zum Rechtssatze (27 Heinrich VIII c. 11), wonach jeder wichtige Vergabungsakt (grant), dem das grosse Siegel beizudrücken war, veranlasst werden musste durch königliches Sendschreiben unter Sign Manual, gerichtet an den Staatssekretär. Von diesem hatte dann der Auftrag an den Lord Privy Seal, in Form eines Warrant unter den nötigen Siegeln, insbesondere unter königlichem „Signet“ zu ergehen. Der Lord Privy Seal hatte den Auftrag, mittelst Beidrückung des Privy Seal die Urkunde an den Lord Kanzler weiterzugeben, worauf der Verwaltungsakt durch Beidrückung des grossen Siegels seine Perfektion erhielt [3]). Wir haben diesen Vorgang schon an anderer Stelle und seine Modifikation, die im Jahr 1851 erfolgte, kennen gelernt (s. oben I. S. 654). Hier sei daran nur erinnert und gezeigt, wie dieses ganze System von Siegelbeidrückung, das sich zum Teil bis in die neueste Zeit erhalten hat, Rudiment mittelalterlicher Privycouncilroutine ist. Auch sonst bei andern Verwaltungsakten, Beamtenernennungen etc., Warrants, Commissions u. a. m. hat die Privycouncilroutine einen Mechanismus von Siegeln und Unterschriften ausgebildet, der sich noch heute erhalten hat (s. oben I. S. 655 ff.). Er hatte und hat, wie wir nochmals hervorheben, nicht bloss Beurkundungsfunktion, sondern auch die Aufgabe, den Beweis für die Ministerverantwortlichkeit herzustellen. Wie wenig dies wohl in der neueren Zeit glücken mochte, zeigte der Fall des Lord Sommers, dem man, trotzdem er das grosse Siegel

1) Doch wurden beispielsweise 1713 noch die Utrechter Friedenstractate im Privy Council formell behandelt und dort erging die Anordnung ihrer Ratifikation (siehe Bolingbroke, Letters 29. Sept. 1713 und Morley, Walpole p. 144 f.).

2) Ueber frühere Ansätze: Siehe Proceedings vol. VI. Preface p. 141 ff.

3) Siehe Thomas, Notes of Materials to a history of Public departments, 1846.

§ 143. beigesetzt hatte, mit der alten Ministerverantwortlichkeit nicht beikommen konnte, weil, wie wir oben hörten, der Nachweis, dass er wirklich den König bei jenem Verwaltungsakt beraten hätte, durch die blosse Tatsache der Beidrückung des grossen Siegels noch nicht als erbracht angesehen wurde. So sehr hatten sich eben die Anschauungen geändert!

Heute nur noch Rudiment mittelalterlicher Verwaltungspraxis, war dieses Institut der siegelmässigen Verantwortlichkeit zur Zeit Lord Cokes als der Gipfelpunkt staatsmännischer Weisheit mit den Worten gepriesen (2 Inst. p. 556): „Such is the wisdom of prudent antiquity that whatsoever should pass the Great Seal should come through so many hands, to the end that nothing should pass the Great Seal that is so highly esteemed and accounted of in Law, that was against Law or inconvenient.“ Und Blackstone (II Comm. p. 346) stimmt ihm zu.

V. Dass sich aber diese mittelalterliche Ministerverantwortlichkeit in England so ausbilden und so lange erhalten konnte, während die korrespondierende Funktion der Kanzleibeamten in Deutschland bloss zu einer Beurkundungstätigkeit herabgesunken war[1]), liegt an zwei Gründen. Einmal haben die englischen Siegel immer den altdeutschen Charakter von Erkennungszeichen der Urkunde bewahrt, während dieser in Deutschland während der Karolingerzeit vollkommen verloren gegangen war[2]). Das allein hat aber in England die vielgestaltige Verwendung der Siegel für Verwaltungszwecke ermöglicht. Sodann ist der Gedanke der mittelalterlichen Ministerverantwortlichkeit durch Siegel und Unterschrift sehr abhängig von der Tatsache, wie lange sich die mittelalterliche Kanzleiverwaltung, wie sie oben geschildert ist, insbesondere der straffe Zusammenhang zwischen Autor des Verwaltungsgedankens und Kanzlei erhält. In Deutschland geriet dieser Zusammenhang im Reiche schon im 15. Jahrhundert in Verfall[3]), da die Regierungsgewalt schwach wurde, in England behielt der königliche Wille bis in die Zeit des 17. Jahrhunderts seine Eigenschaft als Autor des Verwaltungsgedankens und für die Realisierung derselben stand ihm immer ein Kanzleipersonal als notwendiger Teil der ganzen Verwaltung zu Gebote. Die Tudors, die einen ähnlichen Verfall des Zusammenhangs zwischen Verwaltungszentrum und Kanzlei zu verhüten hatten, lösten ihre Aufgabe so grossartig, dass sich die Kanzleiverwaltung bis auf den heutigen Tag in den wesentlichen Zügen, namentlich in der Verwaltungsroutine erhalten hat. Kein Wunder, dass die dieser Kanzleiverwaltung nötige und ihr entsprechende Ministerverantwortlichkeit sich in Rudimenten noch bis auf den heutigen Tag erhalten hat.

§ 144. Die moderne Ministerverantwortlichkeit.

Dieselbe ist durch den Parteikonventionalismus geschaffen und besteht daher nicht aus Rechtssätzen, sondern aus Normen der guten „parlamentarischen“ oder Parteisitte. Wer da aber meint, dass diese Normen weniger Sanktion und Verbindlichkeit haben, als Rechtsnormen, der täuscht sich sehr. Insbesondere derjenige Minister, der im Vertrauen darauf sie verletzen wollte! In diesem Augenblick würde sich die wohltuende Parteisitte, welche das formal-juristisch bestehende, autokratische Verhältnis zwischen König und Privy Councillor mildert und abschwächt, sofort zurückziehen,

1) Siehe v. Frisch a. a. O. S. 5 ff., der für den Kontinent, allerdings aber nur für diesen, zutreffend sagen kann, dass erst die französische Verfassung von 1791 den Verantwortlichkeits-(im Gegensatz zum Beurkundungs-)gedanken aufgebracht hat.

2) Siehe Bresslau a. a. O. S. 515 ff.

3) Bresslau a. a. O. S. 736.

und was übrig bliebe, das wäre der Knochenarm Wilhelm des Eroberers, der dem pflichtvergessenen Minister gegenüber die alte Staatsratspraxis zur Anwendung brächte und ihn zu Boden schmetterte. § 144.

Die moderne — oder wie wir sie nennen wollen — konventionelle Ministerverantwortlichkeit ist eine doppelte: der Krone und dem Parlament gegenüber. Mitunter kann aber diese doppelte Ministerverantwortlichkeit, die gewöhnlich zur Befriedigung beider Herren ausfällt, dazu führen, dass der eine Herr den Minister nach der einen, der andere nach der entgegengesetzten Seite zieht. Zu diesem Zwecke ist als Auskunftsmittel von der Parteisitte der „Appeal to the people" erdacht.

I. Die Verantwortlichkeit gegenüber der Krone.

Auch hier werden wir beobachten können, wie die Parteisitte an Normen der alten Privycouncilpraxis und Verwaltungsroutine anknüpft und sie in modernem Sinne für ihre Zwecke umbildet. Damit die Minister der Krone gegenüber ruhiger die Verantwortung auf sich nehmen können, hat die Parteisitte den König gewissermassen hermetisch gegenüber der Aussenwelt abgeschlossen, insbesondere gegen die andere Partei, die die Opposition und nicht die herrschende ist. Wir werden demnach zunächst die Voraussetzung dieses Teiles der Ministerverantwortlichkeit und schliesslich seine äussere Form zur Darstellung bringen.

1. Ihre Voraussetzung.

Die Parteisitte hat den Grundsatz aufgestellt, dass der König in bezug auf seine Staatspolitik nur durch Vermittlung des Premierministers mit den übrigen Ministern und mit der Aussenwelt in Verbindung treten dürfe. Der Premier ist der offizielle „Kanal", der die Verbindung zwischen Monarch und politischer Aussenwelt herstellt. Hier hat offenbar die Parteisitte angeknüpft an die alte Stellung des Staatssekretärs, der seit der Zeit der Tudors, wie wir oben gezeigt haben, im Privy Council allmächtig war und für den König die ausschliessliche Vermittlung des Verkehrs mit den Untertanen und den Privy Councillors besorgte.

Zwar hat jedes Mitglied des Kabinetts und jeder Chef eines Zentraldepartements, sofern er Mitglied der Regierung (Government) ist, in Fragen der Verwaltungspraxis ohne weiteres Zutritt zum Monarchen, dies schon durch seine Rechtsstellung als Privy Councillor. Aber niemals erfolgt dies ohne Kenntnis des Premiers. Auch alle Briefe, die ein Mitglied des Kabinetts an den Monarchen richtet, sind dem Premierminister zur Kenntnis zu bringen [1]). Umgekehrt pflegt auch der Monarch nicht direkt mit den einzelnen Ministern über Verwaltungsfragen zu korrespondieren. Selbst das ist ungewöhnlich, dass der Monarch sich an das Kabinett anders als schriftlich wendet [2]), vielmehr erhält der Premierminister den Brief und lässt ihn dann unter den Kollegen zirkulieren.

Auch der Verkehr des Monarchen mit der politischen Aussenwelt vollzieht sich nur durch Vermittlung des Premierministers. Namentlich wacht er darüber, dass der König die Volksstimmung nicht verletze, sondern sie eifrig berücksichtige [3]). Da der Premier noch ausserdem auch Parteimann ist, muss es selbstverständlich erscheinen, dass grundsätzlich die Opposition vom politischen Verkehr, d. i. der Unterredung in

1) Wellington, Desp. 3. s. vol. I. p. 150, 274, vol. II. p. 345. Correspondence of William IV. with Earl Grey I. p. 46, 76, 83, 111 und 354. Bulwer's Palmerston vol. II. p. 425.

2) Jesse, Life of George III. p. 448, 450, 536.

3) So sagt Morley von Gladstone (II. p. 426): „For him it was one of the special duties of a prime minister, as distinguished from his cabinet, to watch and guard relations between the crown and the country. Whether in office or in opposition, he lost no opportunity of standing forth between the throne and even a faint shadow of popular or parliamentary discontent."

§ 144. politischen Fragen mit dem Monarchen, ausgeschlossen ist (Gladstone in der Quarterly Review vol. 3. p. 471), es wäre denn, dass der Premierminister dem zustimmt.

Eines der markantesten Beispiele ferner für die praktische Bedeutung dieses Satzes ist, dass es der abgehende Premierminister für gewöhnlich ist, der seine Demission mit dem Vorschlag der Krone unterbreitet, nach dem Leader der Opposition zu senden und ihn mit der Bildung eines neuen Kabinetts zu beauftragen.

Aber auch mit der nicht oppositionellen Aussenwelt wird der Monarch für gewöhnlich über politische Fragen nicht sprechen, es wäre denn mit Zustimmung des Premierministers. Diese wird aber nur dann erfolgen, wenn die Einwirkung des Monarchen zur Milderung grosser Parteigegensätze, zur Verhinderung von Staatskrisen geschieht. Daher war die Einflussnahme Wilhelm IV. auf die der Reformbill von 1832 abgeneigten Peers durch persönliche Rücksprache mit ihnen, konstitutionell im Sinne der Parteisitte, denn sie war im Einverständnis mit dem Premierminister (Earl Grey) und zur Verhütung einer Staatskrise erfolgt. Desgleichen soll die Königin Victoria 1867 bei der 2. Reformbill (Todd II. 250) in ähnlicher Weise eingegriffen haben. Und ihre Einflussnahme auf die Führer der Opposition (mit Zustimmung von Gladstone, dem damaligen Premier) anlässlich der 3. Reformakte von 1884 ist nunmehr (Morley, Gladstone III. p. 133 ff.) hinreichend erwiesen.

Geht der Souverain auf Reisen, so begleitet ihn ein Minister, für gewöhnlich ein Kabinettsminister (Lee a. a. O. p. 516). Doch scheint dies gegenwärtig nicht mehr feststehende Praxis zu sein (Parl. D. vol. 120. p. 315). Durch diese hermetische Absperrung des Souverains gegenüber der politischen Aussenwelt wird der Eindruck hervorgerufen, als ob der König von England überhaupt nur einen Schatten von Macht besitze, da er doch in die Fragen der Politik nicht eingreife. Ich sage scheinbar, denn die Aussenwelt urteilt alles nach dem Verhältnis zu sich, aus dem Umstande, dass der englische König mit ihr in Fragen der Politik nicht verhandelt. Der englische König hält keine politischen Reden an das Volk, es wäre denn mit Zustimmung des Premier. Der Premier veranlasst umgekehrt den Monarchen, oft gegen dessen Willen öffentlich aufzutreten [1]. Man hört oft die Ansicht [2], dass der englische Premier das eigentliche Haupt der Exekutive sei und verweilt gern bei dem Vergleich desselben mit dem Präsidenten der Vereinigten Staaten, und in der Tat, wenn man auf der einen Seite das Kabinett als gewählten Ausschuss der Unterhausmajorität ansieht und den Premier als durch Wahl des Kabinetts bestimmten Führer, auf der andern Seite in Erwägung zieht, dass die Majorität des Unterhauses ihr Dasein — wenigstens fiktiv — (s. darüber Bd. I. S. 295 ff.) der Majorität des Volkes dankt, so liegt der Vergleich mit dem Präsidenten der nordamerikanischen Union ziemlich nahe. Werden Neuwahlen ausgeschrieben, um entweder einen Kabinettswechsel herbeizuführen, oder wie es gewöhnlich der Fall ist, das bestehende Kabinett im Amte zu erhalten, dann war und ist es immer eine Wahl für und wider Gladstone, oder für und wider Salisbury, oder für und wider Rosebery oder für und wider Balfour, hat sich einmal das Plebiscit für einen dieser „leader" erklärt, so hat der Monarch, ohne viel zu fragen, nach dem „erklärten Leader" zu senden (to send for) und ihn mit der Bildung des Kabinetts zu betrauen. Im Einklange mit dieser Auffassung steht auch das von uns oben (I. Bd. S. 557) berührte Festhalten an der Notwendigkeit der Neuwahl eines Abgeordneten, wenn er zum Minister und gar wenn er zum Premier ernannt worden ist. Man will trotz der durch obiges Prinzip herbeigeführten Misstände daran dennoch festhalten, weil es dem Volke die Möglichkeit

---

1) Morley, Gladstone II. p. 426. Sidney Lee, Queen Victoria, 1904 (vortrefflich), p. 402 f.

2) Dicey, Introduction to the study of the Law of the Constitution 1902 p. 431.

schafft, sich zu allerletzt gegen einen ihm etwa aufoktroierten Premier zu entscheiden. § 144.

Aber ganz abgesehen davon, dass dieser Premier auch Lord sein kann und deshalb um die Neuwahl sich nicht zu kümmern braucht, die Fiktion trifft nicht zu, dass das Kabinett ein Ausschuss der Majorität des Unterhauses sei, der gewählt wird, es trifft ferner die Fiktion nicht zu, dass das Kabinett seinen Leader wählt, sondern dieser wählt seine Ministerkollegen, und es trifft schliesslich nicht zu, dass die jeweilige Parlamentsmajorität der Volksmajorität entspricht, namentlich nicht bei der heutigen englischen Wahlkreiseinteilung. Ausserdem hat die Krone, man mag dagegen reden so viel man will, unzweifelhaft von ihrem Recht Gebrauch gemacht, den Premier nach eigenem Gutdünken zu bestellen, namentlich dann, wenn zwei oder mehr gleich angesehene Leader zur Verfügung stehen[1]). Ja einmal in jüngster Zeit hat die Krone sogar gegen den Willen des zurücktretenden Premiers und Leader und gegen den Willen der hinter ihm stehenden Unterhausabgeordneten aus eigener Machtvollkommenheit den neuen Premier bestellt, und es lag kein Kabinetts- oder Parteiregierungswechsel vor, was die Sache noch erklärt hätte, sondern die eben herrschende Partei blieb nach wie vor am Ruder. Dies war 1894 der Fall, da die Königin Victoria ohne den zurücktretenden Premier um seine Meinung zu fragen, Lord Rosebery zum Premier ernannte, trotzdem ein Teil der Unterhausmitglieder, die zur Partei gehörten, sich dagegen ausgesprochen hatte (siehe S. Lee a. a. O. p. 528).

Man sieht, so ganz stimmt der Vergleich zwischen Premier und Präsidenten der Vereinigten Staaten nicht. Aber nicht bloss bei der Ernennung des Premiers kommt der Einfluss der Krone zur Geltung, er macht sich in der gesamten innern und äussern Politik geltend. Zwar hat er formalrechtlich eher abgenommen als zugenommen, namentlich unter der Königin Victoria. Der dem Monarchen früher ganz allgemein zugestandene militärische Oberbefehl ward ihm während dieser Zeit vom Parlament abgenommen, die königliche Prärogative der Gnade wurde faktisch dadurch abrogiert, dass auf dem Wege des Gesetzes der Home Secretary zum Wächter dieses Teils der Prärogative gemacht ward. Die Verteilung von Titeln, Würden und Auszeichnungen ist nunmehr nicht mehr im freien Belieben des Monarchen gelegen, sondern wird mit Rücksicht auf die Interessen der Parteienpolitik vorgenommen, wobei nur der Premier, nicht der Monarch zu sprechen hat (siehe Lee a. a. O. p. 563).

Dies alles zugegeben, so hat der Monarch noch immer einen sehr grossen Einfluss[2]). Nur ist derselbe imponderabel d. h. nicht in Gesetzen oder Rechtssätzen

1) So 1859 als zwei gleich angesehene Leader der liberalen Partei vorhanden waren: Lord Palmerston und Lord Russell: die Königin wollte damals die Kabinettsbildung einem dritten, dem Lord Granville, übertragen (Walpole, Russell II. p. 306). Anders lag die Sache 1880, da die Königin nicht Gladstone, sondern Hartington „as a responsible leader of the party now in large majority" anerkannte. Zwar war damals Gladstone seit 1875 von der Leaderschaft zurückgetreten, aber Hartington verwies auf Gladstone und die Königin musste gegen ihren Willen Gladstone mit der Bildung eines Kabinetts betrauen (Lee a. a. O. p. 457).

2) So sagt Robert Peel (The Crokers Papers vol. II, p. 316 f.): „. . . the great influence of the personal character of the Sovereign. The theory of the Constitution is, that the King has no will, except in the choice of his Ministers — that he acts by their advice, that they are responsible . . . But this, like a thousand other theories, is at variance with the fact. The personal character of the Sovereign, in this and all other Governments, has an immense practical effect. His opinions and natural prejudices are most probably in favour of the monarchical element of the Constitution — in favour of that which is established of the old usages, of that prescription to which, in nine cases out of ten, he owes his throne.

There may not be violent collisions between the King and his Government, but his influence, though dormant and unseen, may be very powerful.

Respect for personal character will operate in some cases; in others the king will

§ 144. messbar und aufzählbar. Er ist dem Monarchen durch die Parteisitte zugestanden und hat sich so aus der Sphäre des Rechts in die höheren und feinern Regionen der Konventionalnormen erhoben. Man kann ihn da besser in einzelnen Fällen aufweisen — namentlich jetzt, wo eine treffliche Biographie (das oben zitierte Buch von Sidney Lee) der Königin Victoria vorliegt —, als ihn in allgemeinen Wendungen umschreiben. Vor allem kann die Krone von den Entscheidungen des Premiers an das Kabinett als ganzes appellieren[1]), sodann ist ein zweifellos dem Monarchen zustehendes Gebiet der Oberkontrolle das über die auswärtige Politik. Als Lord Palmerston, der Minister der auswärtigen Angelegenheiten, diese Einflusssphäre verletzen wollte, wurde ihm bedeutet (Martin, Life of Prince Consort vol. 2 p. 411 ff.):

„Die Königin erwartet, dass sie von nun an genau informiert werde über das, was sich im Verkehr zwischen ihrer Regierung und den Vertretern der auswärtigen Mächte ereignet, ehe wichtige Entscheidungen überhaupt getroffen werden, sie erwartet, dass ihr die auswärtigen Depeschen zeitgerecht zugehen, dass ferner die Entwürfe von Depeschen, die sie genehmigen soll, ihr zeitgerecht zukommen, damit sie sich mit deren Inhalt vertraut mache, ehe sie abgesendet werden."

Dieser Grundsatz ist anerkannter Satz der Staatspraxis geworden.

Aber auch sonst nimmt die Krone in wichtigen Fragen der inneren Politik Einfluss, namentlich wo die Parteiregierung zu einem Stillstand zu kommen droht. Dies war beispielsweise der Fall, als die von Gladstone eingebrachte parlamentarische Reformbill von 1884 von dem Oberhaus verworfen wurde, und nun die Staatsmaschine in Verwirrung gebracht war. Hier veranlasste die Königin eine Unterredung der Parteiführer der Liberalen und Konservativen (Gladstone und Salisbury), und die Sache kam zu einem glücklichen Ende (Morley, Gladstone a. a. O. III p. 122 ff. und Lee a. a. O. p. 483 ff.). Gleiche Vermittlung hatte sie schon 1868 aus Anlass der Entstaatlichung der irischen Staatskirche vorgenommen (Lee p. 488).

In der Leitung der Staatsgeschäfte verlangte Königin Victoria, dass alle wichtigen Staatsdokumente, auch solche, die sich auf die innere Politik bezogen, ihr zugingen (z. B. während des egyptischen Feldzugs von 1882 Mitteilungen über die kriegsbereite Mannschaft, die Vorschriften über die Zensur der Kriegsdepeschen für Zeitungen u. a. m. Lee a. a. O. p. 468) und bezeichnete es als ihr gutes Recht: „commenting on all proposals before they are matured" (Lee 461). Sie rügte jedes Zeichen von nachlässiger Pflichterfüllung bei ihren Ministern, so als Gladstone ohne königliche Erlaubnis als Premier im Jahre 1883 den dänischen Hof besuchte (Lee a. a. O. p. 461). Sie verlangte stets genügend Zeit, um die Verwaltungsvorschläge ihrer Minister prüfen zu können. Sie las regelmässig die Reden ihrer Minister, die sie als Parteimänner hielten, gratulierte ihnen, wenn die Reden ihr gefielen, und sandte ihnen Rügen, wenn die Reden ihr missfielen. Als z. B. Gladstone im Jahre 1886 seine „Midlothian Campaign" durch Reisen in Schottland ins Werk setzte, erinnerte sie ihn daran, dass Redneragitation ausserhalb seines eigenen Wahlbezirkes nicht wünschenswert und eines Ministers unwürdig sei (Lee a. a. O. p. 494). Doch muss man sagen, dass hier die lange Uebung auf seiten Gladstone's war.

Alle Ernennungen zu hohen Aemtern, welche die verantwortlichen Minister

---

have all authority which greater or more widely extended experience than that of any single Minister, will naturally give.

A king after a reign of ten years, ought to know much more of the working of the machine of Government than any other man in the country. He is the centre towards which all business gravitates . . . ."

1) Siehe Morley, Walpole p. 159.

vorgenommen, wurden ihr zwar nicht der Zustimmung wegen, wohl aber der Kritik halber unterbreitet, und diese übte sie in ansehnlichem Masse. Mitunter mussten sich die Minister verantworten und den Grund angeben, weshalb sie die Ernennung vorgenommen, ohne dass dadurch die Königin zum Schlusse abgehalten war, zu sagen, dass sie durch die vorgebrachten Gründe nicht überzeugt worden sei. Bis zum Jahre 1895 unterzeichnete sie regelmässig selbst die Offizierspatente, bis zum Schlusse ihres Lebens alle königlichen Bestallungen (commissions) namentlich des diplomatischen Diensts, und bekannt ist ihre Einflussnahme bei Besetzung von Gouverneurstellen oder Erhaltung solcher Würdenträger im Amt[1]). Dass statt ihres Handzeichens eine Stampiglie verwendet würde, wollte sie nie zugeben, trotzdem sie bis an ihr Lebensende 2—3 Stunden täglich damit verbringen musste, die 2—300 Staatsdokumente, die ihr unterbreitet waren, zu signieren (Lee a. a. O. p. 531 f.). In Militärangelegenheiten ihren Willen durchzusetzen, gelang ihr äusserst selten, und sie musste sich gefallen lassen, dass ihr eigener Kriegsminister Childers in einer Rede (19. Januar 1882) erklärte, die Tage seien vorbei, wo die Krone die Armee befahl und unmittelbar beherrschte (Lee a. a. O. p. 462 f.).

Im grossen und ganzen ist der Einfluss der Krone in neuerer Zeit faktisch eher gewachsen als gemindert worden.

Die wirkliche Kraft, die das englische Königtum hat, vollzieht sich aber nicht vor der Aussenwelt, sondern gewissermassen hinter den Koulissen[2]). Sie liegt auch in den Mitteln, wodurch der Monarch die Minister für eine königlich approbierte Politik verantwortlich machen kann. Auch diese Mittel sind nur von der Parteisitte für das Königtum geschaffen worden. Aber sie sind ebenso wirksam, als ob sie durch drakonische Rechtssätze sanktioniert wären.

2. Der Umfang und die Mittel der Ministerverantwortlichkeit gegenüber dem Monarchen.

Die Minister sind der Krone verantwortlich:

I. für die vom Parlament vorgezeichnete, von ihnen aber gebilligte Politik;

II. aber auch für jene Politik, welche die Krone aus eigener Initiative den Ministern vorzeichnet[3]);

III. für die Geheimhaltung aller Mitteilungen zwischen Krone und Ministern, wobei hier wieder die Parteisitte des weiteren ausgebaut hat, was schon in der alten Verwaltungspraxis des Privy Council gelegen, wonach die Räte schon durch den Amtseid zur Geheimhaltung und Verschwiegenheit verpflichtet waren.

Die Mittel, die der Krone zu Gebote stehen, um diese Verantwortlichkeit der

1) Freilich wurde in dieses Recht der Krone 1880 ein wenig eingegriffen. Das Parlament, beziehungsweise die herrschende Partei versuchte die Abberufung eines Gouverneurs, die Königin remonstrierte dagegen. Gladstone verteidigte jenen Eingriff mit folgenden Worten (Morley, Gladstone III. p. 6): „Your Majesty may possibly have in view the pressure which has been exercised on the present government in the case of Sir Bartle Frere. But apart from the fact that this pressure represents a feeling which extends far beyond the walls of parliament, your Majesty may probably remember that, in the early part of 1835, the House of Commons addressed the crown against the appointment of Lord Londonderry to be ambassador at St. Petersburg, on account . . . of a general antecendent disapproval. This was an exercise of power going for beyond what has happened now." Selbst aus dieser Verteidigung geht hervor, dass dies ein ungerechtfertigter Eingriff in die Prärogative der Krone war (siehe Morley a. a. O. III. p. 23 f.; Lee p. 452).

2) Martin, Life of Prince Consort. vol. II. p. 433—445; III. p. 146—358.

3) Corresp. of William IV. a. a. O. vol. II. p. 229: „I read to Lords Harrowby and Harncliffe the passage, which I had His Majesty's permission to communicate to them."

§ 144. Minister zur Geltung zu bringen, sind durch die Parteisitte bestimmt. Vor allem hat die Krone den Anspruch, von jeder wichtigen Regierungsmassregel, welche das Kabinett beschlossen hat, verständigt zu werden und die Billigung oder Abweisung zu erteilen. Diese Kenntnisnahme von der Regierungsmassregel — so wie es die Parteisitte verlangt — braucht nicht eher zu erfolgen, als bis diese durch das Kabinett festgestellt und beschlossen ist (Disraeli in Martin, Life of Pr. Cons. 2 p. 308 jedoch Ausnahme: v. 4 p. 146). Dann aber auch unverzüglich. —

Jedenfalls darf aber die beschlossene Regierungsmassregel nicht eher in die Tat umgesetzt werden, als bis die Krone zugestimmt hat. Jede Abweichung von der bisherigen äusseren und inneren Politik [1]) und jede politische und administrative Massregel von grösserer Bedeutung unterliegt der Kontrolle des Königs.

Die äussere Form, in der sich diese Kontrolle der Krone vollzieht, ist die Zusendung von Kabinettsprotokollen, sog. „minutes" mit den Namen der anwesenden Minister [2]), und Briefe [3]) der letzteren für Mitteilungen untergeordneten Inhaltes.

Ein zweites Mittel der Kontrolle der Krone ist die Verpflichtung des Premierministers, während der Parlamentstagung dem Monarchen Berichte über den Inhalt der Parlamentsdebatte zukommen zu lassen. Ist der Premier ein Peer, so schreibt der Leader des Unterhauses auch den Bericht [4]).

Ferner ist die Einsichtnahme in die gesamte auswärtige Politik gewährleistet durch die Verpflichtung des Ministers der auswärtigen Angelegenheiten an den Premierminister und durch diesen an die Krone die gesamten auswärtigen diplomatischen Korrespondenzen, die von Bedeutung sind, zu senden (siehe Sir R. Peel im Report on official Salaries 1850 Ev. 326). Die Krone kann gegenüber jedem Akte des Ministers der auswärtigen Angelegenheiten Veto einlegen (Hans. Deb. v. 119 p. 91 ff. Lord Russell). Jeder wichtige Akt in der auswärtigen Politik muss von der Krone unterzeichnet werden.

Interessant ist der Vorgang hierbei, wie er in dem Report on Diplomatic Service (C. P. 1861 v. 6 p. 74—76) geschildert wird, denn er erinnert gar zu sehr an die alte Verwaltungspraxis des Privy Council und ist ein deutlicher Beleg, wie sich diese Kanzleiverwaltung bis auf den heutigen Tag erhalten hat. Der Sekretär des Auswärtigen erhält die Depeschen, d. h. sie werden von einem Clerk geöffnet und ihm dann vorgelegt. Hierauf entwirft der Clerk die notwendigen Antworten, welche dann vom Staats- oder Unterstaatssekretär genehmigt werden. Der Senior Clerk oder der permanente Unterstaatssekretär senden dann die Antworten in eigener Mappe an den Premier, der diese, wenn sie seine Meinung treffen, dem Könige zur Sanktion vorlegt [5]).

Das stärkste aller Mittel zur Geltendmachung der Ministerverantwortlichkeit steht der Krone in Gestalt der Ministerentlassung zu, wofür die Krone sich niemand gegenüber zu verantworten braucht. Gründe der Entlassung eines oder mehrerer Minister brauchen nicht angegeben zu werden (Rep. on Military Organisation C. P. 1860 v. 7

---

1) Corresp. of William IV. a. a. O. II. p. 355, 364, 373, 376, 457—459.

2) Russell, Correspondence of Fox I. p. 351. Colchester, Diary II. p. 108. Corresp. of Will. IV. vol. I. p. 2, 18, 38, 325; vol. II. p. 336. Auch nach der alten Privy Council-Praxis mussten die „Minutes" die Namen der Anwesenden enthalten.

3) Corresp. of Will. IV. vol. I. p. 34 und 44.

4) Colchester, Diary II. p. 210. Gladstone in H. D. vol. 246 p. 271. Gentleman's Magazine, May 1880 p. 58 ff.

5) Wie sehr dies der alten Geschäftspraxis des Staatsrats entspricht, geht daraus hervor, dass sie ihr Analogon in der Praxis des alten brandenburgisch-preussischen Geheimrats des 17. Jahrhunderts hat, s. darüber Bornhak in seiner preussisch-deutschen Rechtsgeschichte S. 106 f.

p. 7) und das Parlament hat keinen Anspruch darauf, gefragt zu werden oder ein § 144. Recht, sich in die einfache Tatsache der Entlassung einzumischen (H. D. vol. 205 p. 1280—1332).

Freilich eine Schranke hat faktisch dieses Mittel der Krone zur Geltendmachung der Verantwortlichkeit an der Tatsache, dass sie daran denken muss, aus der Majorität des Unterhauses eine Regierung zu formieren. Aber innerhalb dieser Schranke kann die Krone sich halten und mit Wirksamkeit ihr Recht der Ministerentlassung vornehmen, vorausgesetzt, dass sie neue und bessere Minister bekommen kann (Bulwer, Life of Palmerston v. 1 p. 76).

3. Die äussere Form ist die Kollektivverantwortlichkeit.

Schon in der Zeit der mittelalterlichen Privycouncilpraxis war es Rechtsauffassung, dass diejenigen Lords, welche eine „Minute" oder eine Verordnung des Staatsrats unterfertigt hatten, als eines Sinnes aufgefasst wurden, selbst wenn einige Lords von ihnen anderer Meinung waren. So sagen die Proceedings of the Privy Council (III p. 150 anno 1424): „Item for as much as it is to greet a schame that into strange contrees oure soverain lord shal writ his letters by advise of his conseil for such matres & persons as the conseil writeth in his name, and singular persones of the conseil to write the contrarie that it be ordeyned, that noman of the counsail presume to doo it on peyne of schame and repriefe". Und bei einem Ratschlag, den das Privy Council 1428 dem Könige (Heinrich VI.) erteilt, finden sich alle ratenden Lords unterschrieben. Eine Unterschrift, nämlich die des Lord Tiptoff, trägt die bezeichnende Bemerkung beigefügt: „nolens volo" (s. Proceedings of the Privy Council III. 312).

Wir haben auch oben gezeigt, wie sich bis in die Zeit des Lord Coke diese Auffassung von der fiktiven Einhelligkeit des Privy Council nach aussen erhält, da am 4. Juni 1614 eine Verordnung des Staatsrats an die Friedensrichter ergeht und Lord Coke, trotzdem er gegen die Legalität der durch die Order vorgeschriebenen Zwangsanleihe (benevolence) sich ausgesprochen, auf jenen mit Namen unterzeichnet ist[1]).

Diesen Grundsatz der Kollektivverantwortlichkeit der Staatsräte nimmt die Parteisitte auf und baut ihn nicht bloss zu einer Kollektivverantwortlichkeit des Kabinetts gegenüber dem Monarchen, sondern auch dem Parlamente gegenüber aus. Als Grundsatz der Parteisitte finden wir ihn zuerst ausgesprochen 1825 unter dem Ministerium Liverpool, als Georg IV. in der Frage der Unabhängigkeit der spanischen Kolonien in Amerika von den einzelnen Mitgliedern des Kabinetts „seriatim" d. h. einzeln je ein Memorandum in der Frage verlangte, an Stelle einer kollektiven „Minute". Die Mitglieder des Kabinetts antworteten, dass sie untertänigst bäten: „to give their answer generally and collectively"[2]). Seit dieser Zeit ist das anerkannter Parteigrundsatz[3]).

II. Die Ministerverantwortlichkeit dem Parlament gegenüber.

Als Grundsatz der Privycouncilpraxis haben wir das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit schon im Mittelalter kennen gelernt. Der an die Spitze dieses Paragraphen gestellte Satz bezeugt dies, sowie die bekannte Rechtsparömie: Der König kann nicht Unrecht tun. Dieser Satz gehört schon dem Mittelalter an und sein Korrelat ist dann der Grund-

1) Siehe Hamilton, History of Quarter Sessions a. a. O. p. 43.

2) Stapleton, Canning ch. 25 und 26.

3) Palmerston in H. D. vol. 173 p. 1920; vol. 176 p. 1272. Grey, Parl. Government p. 51—58. Quarterly Review vol. 123 p. 544. Ashley, Life of Palmerston vol. 2 p. 329.

§ 144. satz, dass, weil der Monarch nicht Unrecht tun kann, dieses Unrecht seinen Ministern oder Ratgebern imputiert werden müsste. Wir finden dies schon zu einer Zeit ausgesprochen, da von dem Kabinett noch lange nicht die Rede war. In den Parlamentsverhandlungen, die der Bill of Rights vorangehen, finden wir (debate et large 1688 a. a. O. p. 83) den Satz: „But if every Trangression or violation of the Law by the Princes Commance or Command were such a Breach of the Fundamental Laws or would suffer an abdication, then were it in vain to call any of his Ministers or offices to account for any such action. Then the Action is the Kings and not theirs, and their execution the Maxim of the King's not doing Wrong."

Diesen Grundsatz der Privy-Council-Routine hat die Parteiregierung aus der alten Rüstkammer hervorgeholt und zu einem Grundsatz der Parteisitte gemacht.

Was den Gegenstand parlamentarischer Ministerverantwortlichkeit bildet, lässt sich wohl kaum aufzählen [1]). Ein solcher Versuch müsste aus demselben Grunde scheitern, aus welchem der Versuch, die einzelnen Pflichten der Staatsdiener gegenüber dem Staatsoberhaupt aufzuzählen, seit jeher vergeblich erscheinen musste. Denn was Gerber trefflich von dem deutschen Staatsbeamten in seinem Verhältnis zum Staatsoberhaupt sagt (Grundzüge, S. 115): „Er übernimmt nicht die Verpflichtung zu einer Summe einzelner Leistungen, sondern unterstellt für Zwecke des Amts seine ganze Persönlichkeit der Verfügung des Staatsoberhaupts", das muss man auch vom englischen Minister in seinem Verhältnis zum Parlament sagen. Auch dieses letztere nimmt jenen ganz in Anspruch und erfüllt ihn mit jener allgemeinen Treuverpflichtung, die sich nicht in eine Summe von Einzelpflichten auflösen lässt und die man kurz als „loyalty" gegenüber dem Parlament bezeichnet (Gladstone, Gleanings I. 243). Diese „loyalty" oder Treupflicht wird dem Parlament, richtiger aber der herrschenden Partei geschuldet. Dieser dient man als Kabinettsminister in erster Linie, wenngleich man als Privy Councillor dem Könige zur unbedingten Treue verpflichtet ist. Die Treupflicht gegenüber dem Parlament wird bloss durch die Parteidisziplin erzwungen, die aber nicht weniger kräftig wirkt, als in unserer kontinentalen Auffassung die Beamtendisziplin, die der Monarch über die Staatsdiener handhabt. Wie sehr der Vergleich der englischen parlamentarischen Ministerverantwortlichkeit mit der kontinentalen Beamtendisziplin zutrifft, geht am besten daraus hervor, dass es Sache des Parlaments ist, für den Fall, dass ein verantwortlicher Departementschef seine Amtstätigkeit vernachlässigen oder dem Amte fernbleiben wollte, diesen sogleich zur Verantwortung zu ziehen, wenn davon offiziell Kenntnis genommen wird (Fall des Lord Russell H. D. vol. 137 p. 336, 419 ff., 1405, 1415, 1503, 1785, 1791, 1951, Fall des Mr. Childers im Jahre 1871 H. D. vol. 204, 297, 455, 1505).

Als Mittel, diese Verantwortlichkeit zur Geltung zu bringen, sind von der Parteisitte vornehmlich vier vorgeschrieben:

1. Die sog. Explanations, d. s. Aufklärungen, welche der Minister auf vorangegangene Interpellationen oder auch ohne solche abgibt. Von dem Interpellationsrechte war schon an anderer Stelle die Rede (s. o. I. 395). Hier interessieren uns jene Auf-

1) Die auf dem Kontinente so häufig gestellte Doktorfrage, wer für die Ernennung des Ministeriums verantwortlich sei, ob also das neu ernannte für seine eigene Ernennung verantwortlich sei, wenn das abtretende nicht die Kontrasignatur besorge, hat in England, abgesehen von der Kontrasignatur, die kein Bestandteil der modernen englischen Ministerverantwortlichkeit ist, folgende Anwendung erfahren: 1834 entlässt der König die Minister aus autokratischen Anwandlungen. Der neue Minister und Leader des Hauses R. Peel weilt tausende von Meilen von London entfernt, kann also faktisch um die Willensentschliessungen des Königs (inkl. seine Ernennung) nichts wissen. Trotzdem galt er damals als für seine Ernennung verantwortlich (Walpole, Russell I. p. 217).

klärungen, die der Minister auch ohne Interpellation abzugeben pflegt. Die Parteisitte § 144. hat ungefähr seit 1782 den neueintretenden Kabinettsministern unmittelbar nach ihrem ersten Auftreten im Parlament zur Pflicht gemacht, die notwendigen Auseinandersetzungen ihres politischen Programms zu liefern, und bis zum Jahre 1859 war es üblich, dass das sog. Ministerial Statement von dem Premier in derjenigen Kammer, der er angehörte, abgegeben wurde (H. D. vol. 124 p. 17). Seit dieser Zeit wird in beiden Häusern gleichzeitig das ministerielle Exposé gegeben (H. D. vol. 155 p. 457, 478). Mehr als um die Angabe allgemeiner Gesichtspunkte darf es sich hierbei nicht handeln (H. D. 138 p. 2039). Ob auch bei blossen Rekonstruktionen des Kabinetts solches Exposé nötig ist, hat die Parteisitte bis zum Jahre 1854 noch unentschieden gelassen. Seit dieser Zeit ist dies aber üblich geworden (Mirror of Parl. 1839 p. 114, H. D. vol. 134, p. 335. vol. 185 p. 1284, 1323, 1339; s. a. Lord Derby H. D. vol. 136, p. 1259). Gleiche Auseinandersetzungen pflegen auch von den resignierenden Ministern gemacht zu werden (H. D. vol. 123, p. 1698. vol. 185. p. 1312, 1323). Aber wenn bloss ein Minister aus dem Kabinett ausscheidet, so steht dem übrigen Kabinett nicht zu, die nötigen Gründe, die dazu geführt haben, anzugeben, ehe der ausscheidende Minister dies selber tut (H. D. vol. 136, p. 939, 943, 960). All die hierher gehörigen „Explanations“ unterliegen jener Regel der Debatteordnung, welche verbietet, dass Ausführungen „persönlicher“ Natur der Debatte unterliegen.

2. Das Misstrauensvotum (Want of confidence). Dasselbe ist durch die Parteisitte erst seit 1841 wirklich eingeführt. Es besteht darin, dass das eine oder andere Haus dem herrschenden Ministerium das Vertrauen entzieht und dies formell in Gestalt einer Resolution beschliesst. Die seit 1841 meist übliche Form ist jene, welche Robert Peel damals gegen das Whigministerium einbrachte und lautet: „His Majesty's ministers do not sufficiently possess the confidence of the House of Commons to enable them to carry through the House measures which they deem of essential importance to the public welfare; and that their continuance in office under such circumstances is at variance with the spirit of the constitution“ (s. Todd II. p. 494 f.). Zwar ist das Haus zu jeder Zeit befugt, ein Misstrauensvotum zu beschliessen, aber die Parteisitte gebietet, dass es nur bedächtig, niemals übereilt und niemals für blosse Parteitriumphe eingebracht werden soll (Disraeli in H. D. vol. 135 p. 226 und Lewis in H. D. vol. 138 p. 2329). Jedenfalls muss jene Partei, die ein solches Misstrauensvotum durchzubringen trachtet, die Verantwortlichkeit für ihr Tun übernehmen, indem sie genötigt wird, nunmehr das Heft der Regierung in die Hände zu nehmen und selbst ein parteikräftiges Ministerium zu bilden. Arger Verstoss gegen die Parteisitte wäre es, ohne Bedacht auf solche Fähigkeit bloss das herrschende Kabinett zu stürzen (Gladstone in H. D. 240 p. 1928).

Zu unterscheiden von dem „Want of Confidence“ ist das „Vote of Censure“. Während, das erste sich auf die gesamte Tätigkeit des Kabinetts bezieht und dieselbe verurteilt richtet sich das letztere nur gegen einen bestimmten Verwaltungsakt oder ein bestimmtes politisches Handeln der herrschenden Regierung. Wenn letzteres vom Unterhause abgegeben wird, so hat es meist die Resignation des Ministeriums im Gefolge. Wenn es vom Oberhause abgegeben wird, dann kann es in seiner Wirkung durch ein Vertrauensvotum (Vote of Confidence) des Unterhauses in seinen schädlichen Wirkungen für die Minister paralysiert werden (Hearn, Government of England p. 160).

Die Parteisitte verlangt, dass der Antrag auf ein Misstrauensvotum oder auf ein Vote of Censure vor allen andern parlamentarischen Verhandlungen, die gerade an dem Tage ausstehen, beraten würde. Das herrschende Kabinett, das, wie wir wissen, bei-

§ 144. nahe ausschliesslich die Reihenfolge der Verhandlungen im Unterhause bestimmt, muss der Parteisitte nach jeder Richtung hin hier entgegenkommen und jenen Voten die Priorität vor allen anderen Verhandlungsgeschäften einräumen. Andere Kundgebungen der Opposition, welche nicht ausdrücklich als Misstrauensvota oder Votes of censure sich ankündigen, mögen sie in ihren Wirkungen noch so folgenschwer auf das Bestehen des Kabinetts zurückwirken, erlangen diese Priorität nicht (Gladstone, H. D. vol. 210, p. 1754, vol. 211 p. 1282, vol. 228 p. 624.

3. Der Durchfall von Regierungsvorlagen, sog. defeat of ministers on bills. Derselbe kann auch unter Umständen zu einer Resignation der Minister führen, doch braucht dies nicht immer der Fall zu sein. Durchfall des Kabinetts in bezug auf einzelne isolierte Fragen der Politik führt noch keineswegs zur Resignation der Minister (Edinburgh Review vol. 95, p. 228, Hearn a. a. O. 221—232; H. D. vol. 211, p. 352, vol. 216, p. 829, vol. 234, p. 1933, vol. 335, p. 67 und 213). Nur dann, wenn Minister ausdrücklich erklären, dass sie die Verwerfung der vorgeschlagenen Massregel als gleichbedeutend mit einem Misstrauensvotum auffassen würden (sog. Vital Question) ist jene, wenn sie trotzdem erfolgt, für das Ministerium fatal. (Todd II. p. 502.) Die gleiche Wirkung hat auch eine mit Absicht herbeigeführte Niederlage bei einer einfachen Abstimmung (sog. party division); das Charakteristikum einer solchen ist die Aufstellung von Zählern (tellers) für die Opposition und die Regierung (s. Morley, Gladstone II. 450). Die Opposition darf nicht leichtsinnig eine solche Niederlage der Regierung bereiten. Dies tut sie namentlich dann, wenn sie, ohne selbst in der Lage zu sein, ein regierungsfähiges Kabinett zustande zu bringen, die Niederlage veranlasst hat. (Morley, Gladstone a. a. O. p. 451, Maxwell, Life and Times of W. H. Smith, I. p. 239.) Durchfall von Finanzmassregeln stehen unter den gleichen Normen der Parteisitte. Nur wenn es sich um die Durchbringung des Budgets handelt, so ist schon das Scheitern desselben an und für sich Grund zur Resignation des Ministers (sog. „vital to cabinets existence“ s. Morley, Gladstone III, p. 203: so z. B. die Niederlage des Gladstone'schen Ministeriums anlässlich der Budgetvorlage, 1885 und die dort angeführten Präzedenzfälle).

Die äussere Form, in der die konventionelle oder politische Ministerverantwortlichkeit geltend gemacht wird, ist die Kollektivverantwortlichkeit des ganzen Kabinetts auch vor dem Parlament. Während, wie wir hörten, die Kollektivverantwortlichkeit des Kabinetts gegenüber der Krone erst 1825 zum Durchbruch gelangt ist, ist sie dem Parlament gegenüber schon 1806 vollkommen anerkannt. In diesem Jahre versucht zwar der Staatssekretär Ch. Fox, der Widersacher des jüngeren Pitt, noch die gegenteilige These zu vertreten, dass jeder Minister für das hohe Staatsamt, das er bekleide, allein verantwortlich sei, und begründet dies damit, dass ein „Kabinett dem Rechte nicht bekannt sei“. Mit vollem Recht wird ihm von Castlereagh damals entgegengehalten (H. D. vol. 6 p. 310 u. 327) dass er selbst 1782 für seine Kabinettskollegen (Parl. history vol. 23 p. 159) zu einer Zeit eingetreten sei, wo er und seine Kabinettskollegen nicht mehr im Amt waren.

Seit 1806 war also die Doktrin der Kollektivverantwortlichkeit des Kabinetts gegenüber dem Parlamente niemals mehr ernstlich bestritten. Sie gipfelt in dem 1854 von Earl Derby aufgestellten Satz: „The essence of responsible government is that mutual bond of responsability one for another, wherein a government, acting by party go together, frame their measure in concert, and where if one member falls to the ground, the others almost as a matter of course fall with him“. (H. D. vol. 134 p. 834.)

Die Kollektivverantwortlichkeit erstreckt sich auf das gesamte

Handeln der Kabinettsminister [1]) ja sogar auch auf ihre ausserhalb des Parlaments gehaltenen Reden und alle Aeusserungen, mögen sie noch so gewagt, unziemlich und nicht am Platze sein. Für all das muss das Kabinett als solches einstehen und sich der parlamentarischen Kritik unterwerfen, es wäre denn, dass das betreffende Mitglied aus der Partei ausgestossen und von seinen Ministerkollegen desavouiert wird [2]). § 144.

Umgekehrt soll jedes Mitglied des Kabinetts vermeiden, Aeusserungen zu gebrauchen, die der Partei und der Parteidisziplin zuwider sind und der herrschenden Partei schaden könnten (H. D. vol. 186 p. 590, vol. 201 p. 1547; bezüglich der Aeusserung der Kronjuristen vol. 203 p. 1721) [3]). Für untergeordnete Mitglieder der Regierung, die nicht Kabinettsmitglieder sind, insbes. für deren Aeusserungen fühlt sich das Kabinett, wie Lord Althorp 1831 feststellte, nicht verantwortlich. (Mirror of Parl. 1831 p. 2312 ff.) Doch sind diese nicht etwa dadurch von der Parteidisziplin befreit, sondern müssen sich ihr strengstens unterordnen [4]).

Wie die Ministerverantwortlichkeit, so ist auch die äussere Form der Kollektivverantwortlichkeit eine Folge der Parteisitte und die Kehrseite der Parteidisziplin. Charles Fox bestätigte dies ausdrücklich, als er sich selbst für seine ehemaligen Kabinettskollegen verantwortlich erklärte, ganz klipp und klar, indem er sagte, dass er sich für Männer, die ihm sonst ganz gleichgültig wären, einsetze, weil sie in Beziehung zu Personen ständen, die ihm als Parteimitglieder teuer wären. (Parl. History vol. 23 p. 159: „were acts of friendship to men, with whom he had little or no connection, men who were not attached to him in any shape, but who were distinguished by their connection with another noble person who made part of that administration . . .“)

Ganz eigenartige Normen hat die Parteisitte Exministern gegenüber aufgestellt. Ihre Handlungen als Minister dürfen später nicht mehr zum Gegenstand parlamentarischer Kritik gemacht werden, es wäre denn, dass strafbare Tatsachen gegen sie ans Licht kämen und zunächst Anlass für eine Untersuchungskommission, vom Parlament oder von der Krone eingesetzt, darböten (z. B. Beschwerde gegen Lord Palmerston 1861 wegen angeblicher Fälschung von Depeschen: H. D. vol. 162 p. 37). Bloss aus parteitaktischen Gründen soll die Macht der jewei-

1) Nur nicht auf die sog. „open questions“, in welcher der Minister nach eigenem Gutdünken handeln kann. Was „open questions“ sind, wird gewöhnlich schon bei der Bildung des Kabinetts festgestellt. Zu viele „open questions“ machen die Regierung schwach und zwingen, wenn sie sich herausstellen, event. zum Rücktritt (Walpole, Russell I. p. 325).

2) Siehe H. D. vol. 191 p. 1787—1814; vol. 195 p. 2053, 2056; vol. 196 p. 357; vol. 197 p. 1, 121; vol. 229 p. 1630; vol. 193 p. 140; vol. 182 p. 1164. Campbell, Lives of Chancellors vol. V. p. 267 Note.

3) Neuestens (1905) der Fall des Chief Secretary für Irland, Wyndham, der seinem Unterbeamten, dem Undersecretary, gestattet hatte, ein Devolutionsschema für Irland entgegen der herrschenden Parteianschauung zu propagieren, und deswegen resignieren musste (Parl. D. vol. 141 p. 1327 ff. und vol. 142 p. 295 f. und 431).

4) So dürfen sie ebenso wie die Kabinettsminister niemals bei wichtigen Abstimmungen im Unterhause fehlen. Gladstone sagt hierüber (Morley a. a. O. II. p. 418): „I should not act frankly by you if I did not state it, without hesitation as a general and prospective proposition, that without reference to the likelihood of defeat, upon motions which must from their nature be votes of confidence, there can be but one rule for the members of the government, and that is to give the votes themselves which at the same time the government with less strong title is asking from the members of their party.“ Von diesem Grundsatz befreit nicht einmal eine königliche Einladung, an einem Hoffeste teilzunehmen. Gladstone sagt auch hierüber (a. a. O. p. 419): „That as far as regards political officers, the sovereign always permits the claim of the House of Commons to prevail.“

§ 144. ligen Regierung nicht dazu verwendet werden ihren Vorgängern irgend etwas am Zeuge zu flicken, es wäre denn, dass dadurch grobe Missstände in der Verwaltung der Amtsvorgänger aufzudecken wären (H. D. vol. 67 p. 147, 184; vol. 219 p. 747). Selbst dann ist es gemäss der Parteisitte bei weniger ernsten Tatbeständen üblich dem Exminister Gelegenheit zur Aufklärung und Rechtfertigung zu geben. Genügt diese nicht, so kann auch über Exminister ein „Vote of Censure“ verhängt werden. So wurde am 24. April 1874 gegen den Exminister Gladstone eine solche Zensur verlangt, weil er in unbegründeter Weise einen vorschnellen Appell an das Volk veranlasst hätte. (H. D. vol. 218 p. 1101). Bei schweren Vergehen ist natürlich auch Exministern gegenüber das Impeachment, zum mindesten die Streichung von der Liste der Staatsräte zulässig.

Dies ist 1855 im Unterhause anlässlich der Beratung über den „Sebastopol-Bericht“ der grobe Missstände in der Armeeverwaltung während des Krimkrieges aufgedeckt hatte, festgestellt worden (Todd I. p. 540—543 und II. p. 481).

III. Der sog. Apell an das Volk. Derselbe tritt meist ein in schweren politischen Krisen und besteht darin, dass die Krone auf Anraten ihrer Kabinettsminister das Unterhaus auflöst, um durch neue Wahlen den Willen des Volkes zu erkunden. Dieser Appell an das Volk ist seit 1784, seitdem der jüngere Pitt ihn gegen die Koalitions-Opposition von Fox und North zur Anwendung gebracht hat, durch die Parteisitte etabliert. Da der Premier es meist in seiner Hand hat zu bestimmen, wann dieser Appell stattfinden soll, und jedenfalls die Zeit wählen wird, die ihm und seiner Partei die nützlichste ist, so hat man diesen „Appell“ als ministerielles Referendum bezeichnet. (S. Low, The Governance a. a. O. p. 104 ff.) Er ist in folgenden 4 Fällen zulässig:

1. Wenn die Krone anlässlich der von ihr vorgenommenen Entlassung von Ministern oder eines Kabinetts, den Willen und die Gutheissung des Volks erkunden will; so ist beispielsweise 1783, 1807 und 1834 vorgegangen worden (Edinb. Review vol. 148, p. 274).

2. Wenn es sich darum handelt, den Willen des Volkes bezw. den der Wählerschaft in bezug auf eine wichtige politische Massregel zu erkunden. Meist ist das der Fall, wenn das herrschende Ministerium und das Unterhaus in Bezug auf eine solche verschiedener Ansicht sind (Todd II. p. 505). Die Krone kann nicht den Appell in diesem Falle verweigern[1]).

3. Wenn Minister der Ansicht sind, dass das ihnen widerstrebende Unterhaus nicht wirklich ein getreues Spiegelbild der Volksstimmung ist (Russell, Recollections vol. 2 p. 245). Doch ist hierbei wohl zu bemerken, dass die Parteisitte den Appell unter diesen Umständen nur dann gestattet, wenn eine grosse politische Frage gerade schwebt (H. D. vol. 87, p. 1042, vol. 119, p. 1070, vol. 150, p. 1076, Peels Memoirs vol. 2 p. 195), keineswegs aber schon dann, wenn ein Parlament noch unter den Vorgängern der gegenwärtigen Minister gewählt und, was möglich ist, den letzteren nicht gerade gut gesinnt ist (Todd II. p. 506).

4. Wenn beide Häuser über einen Punkt der Politik verschiedener Meinung sind, insbesondere eine Bill von dem einen Haus angenommen, von dem andern verworfen wird (H. D. vol. 83 p. 34). Doch werden sich Fälle dieser Art in neuerer Zeit kaum ereignen, da das Unterhaus und sein Willen gewöhnlich als dominierend anerkannt wird.

Die Parteisitte etabliert nicht nur die typischen Fälle, in welchen ein Appell an das Volk zulässig ist, sondern sie verbietet auch allzuhäufige Ausübung desselben (Ed. Rev. vol. 139 p. 557) und bezeichnet einen solchen, wenn er nur zu dem Zwecke stattfindet, um auf ein widerstrebendes Unterhaus einen Druck auszuüben (H. D. vol. 150, p. 1076, 1087,

1) Dies versuchte Königin Victoria 1886 anlässlich der Home-Rulefrage — aber vergeblich (Lee a. a. O. p. 494).

vol. 153 p. 1256, vol. 198 p. 103, 120) als unfair[1]). Auch schreibt sie vor, dass, wenn einmal der Appell an das Volk beschlossen ist, nur das notwendigste eben schwebende Parlamentsgeschäft noch mit dem zur Auflösung bestimmten Parlament durchgeführt werden dürfe. Am allerwenigsten darf die Regierung sich von einem zur Auflösung bestimmten Parlament „in der Eile" noch eine Appropriationsakte bewilligen lassen H. D. vol. 192, p. 1604 und 1606). Ebensowenig ist es zulässig, sich einzelne, eben schwebende Gegenstände parlamentarischer Beratung herauszufischen und sie noch in aller Eile durch das Haus beraten zu lassen. (Mir. of parl. 1841 p. 2136, 2137). § 144.

Ergibt der Appell an das Volk ein ungünstiges Resultat, so resigniert das apellierende Ministerium, und zwar nach der neueren Praxis, sofort, ohne etwa erst einen neuen Durchfall im Hause selbst abzuwarten. So wurde bei den Appellen von 1868, 1874 und 1880 und 1886[2]) vorgegangen. Im Jahre 1892 nahm hingegen das konservative Ministerium Salisbury die alte Praxis wieder auf und wartete seinen ersten Durchfall im Unterhause ab. (Siehe Parl. D. vol. 7 p. 430.) Doch wird das als exceptionell bezeichnet (Anson II. p. 138).

In neuerer Zeit ist mitunter die Ansicht vertreten worden, dass auch schon wiederholte Niederlagen der Regierung bei Ersatzwahlen (sog. by-elections) den Appell an das Volk veranlassen müssten. Doch ist diese Auffassung von leitenden Staatsmännern wie Gladstone und Balfour zurückgewiesen worden. Gladstone schrieb 1874: „Es ist das Parlament, nicht die Wählerschaft, das die Regierung fallen lässt, und diese dem Unterhause eigene Funktion kann ihm nicht genommen werden ohne seine Würde und sein Ansehen zu schmälern (Morley, Gladstone II. p. 492 f.)[3]). Ob die Demokratisierung Englands nicht schliesslich doch dabei anlangen wird, bleibt noch abzuwarten.

V. Kapitel.

Natur, Funktionen und Geschäftsordnung des Kabinetts.

„The cabinet is . . . in the practical working of the constitution a separate defined body in whom under the sovereign the executive government of the country is vested, without whom the monarch could not now subsist."
Campbell, Chancellors III. p. 187.

Die metajuristische Natur des Kabinetts. § 145.

Es ist althergebracht, die Tatsache der Existenz des englischen Kabinetts als ein besonderes Unikum auf dem Gebiete der Politik zu betrachten. Doch hat für den in der Verwaltungsgeschichte Tieferblickenden die Tatsache gar nicht so viel Wunderliches an sich, zumal wir z. B. auch in Preussen kurz vor dem Untergang des ancien régime auf den Schlachtfeldern von Jena und Auerstädt ein Kabinett von Ministern finden, das in seinem allerdings unheilvollen Wirken von dem Freiherrn vom Stein in der berühmten Nassauer Denkschrift von 1807 scharf gegeisselt wird. (Siehe Meier, Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg 1881[4]).

1) Desgleichen ein Appell auf Grundlage von Wählerlisten, die schon alt sind, also etwa am Schlusse des Jahres (siehe Parl. D. vol. 151 p. 101).

2) Todd, Parliamentary Government in the British Colonies, 1894, p. 71.

3) Ebenso sprach sich Balfour mit Berufung auf Gladstone in der Sitzung vom 14. Februar 1905 aus (siehe Parl. D. vol. 141 p. 160 f. und vol. 151 p. 975 ff.).

4) Wir meinen die Regierung „durch das Kabinett" nicht „aus dem Kabinette". Siehe über den Unterschied Hintze in den Acta Borussica Bd. 6. 1. Hälfte S. 61. In der Nas-

§ 145. Wir sehen also auch hier eine Kabinettsbildung, nur dass diese preussische ein Ausfluss der Bureaukratie, die englische ein Produkt der mehr oder weniger mit den massgebenden Bevölkerungskreisen zusammenhängenden Parteisitte ist. Und in der Tat! Ueberall, wo eine Zentralregierung so umfangreich wird, dass sie eine grosse Zahl von Departementschefs zählt, hat sie die Neigung zur Bildung eines innern Zirkels. So war es in Preussen eben damals, als das Generaldirektorium in eine Unzahl von einander unabhängiger Zentralbehörden zerfiel. Ebenso beaufsichtigte, wie wir sehen werden, das Privy Council zur Zeit Wilhelms III. eine Reihe voneinander unabhängiger Behörden, die nur in der Person Wilhelms eine Einheit fanden. Das führte nun da und dort zur Kabinettsbildung. Aber England verblieb dabei, Preussen suchte in das Gewirr dieser nebeneinander gebauter und immer frisch angebauter Zentralbehörden Kommissionen, Direktorien oder wie sie sonst entsprechend ihrer kollegialischen Zusammensetzung heissen mochten, noch zu Anfang des 19. Jahrhunderts den hierarchischen Aufbau der Verwaltungsbehörden und ihre Zentralisation nach französischem Vorbilde einzurichten. (Lehmann, Stein II. Bd. (1903) S. 86 f.). Die Meisterhand eines Stein und Hardenberg war dazu nötig.

In England versuchte man mit viel Erfolg dasselbe durch die parlamentarische Regierung herbeizuführen. Das Postulat der Parteisitte, das von jedem zentralen Verwaltungsdepartement, das Geld ausgibt, parlamentarische Verantwortlichkeit verlangt, das über diesen Verwaltungsbehörden ein dem Parlamente ergebenes Kabinett setzte und innerhalb des Kabinetts die entscheidende Kontrolle in wichtigen Verwaltungsfragen, der Treasury, dem Schatzamte, zuwies, hat annähernd Wirkungen erzeugt, welche dem hierarchischen Aemteraufbau in Preussen entsprechen. Nur ging man hiebei nicht so planvoll nach einem Schema vor, wie auf dem Kontinente. Denn die Parteisitte entstammt nicht dem Hirne eines Menschen, sondern dem Zusammenwirken vieler. Dass sie aber nicht dasselbe leistet und im 19. Jahrhundert leisten konnte, was Stein und Hardenberg für Preussen und Napoleon für Frankreich, zeigt sich am besten an den heute noch bestehenden Schwierigkeiten der Organisation der Militärverwaltung, an den weiter unten darzulegenden Tatsachen, dass noch immer zwei Verwaltungszentralbehörden in einander übergreifende Kompetenzen haben, (ich erinnere z. B. an das Handelsamt und sein Verhältnis zum Answärtigen Amte, an das Verhältnis dieses letzteren zum Kolonialministerium), dass mitunter mehrere Verwaltungszentralen erst in ihrem kombinierten Effekte das ergeben, was ein einziges Zentraldepartement bei uns leistet, wobei ich das Verhältnis des Chancellor zum Home Secretary vor Augen habe, die sich gegenseitig zu einem Justizministerium im kontinentalen Sinne ergänzen.

Das englische Kabinett stellt einen Einschnitt dar, den die Parteisitte an den alten Formen des Privy Council angebracht hat. Dies darzulegen war der Zweck der früheren Ausführungen. Wäre dieser Einschnitt umgekehrt von juristischen Normen in Konventionalregeln gemacht worden, so hätten wir ohne Frage als Produkt ein Rechtsinstitut erhalten. Denn das ist immer der Weg, den man Gewohnheitsrechtsbildung nennt. Die Rechtsnorm, wo sie einschneidet, hinterlässt immer markante, bleibende, sichtbare Spuren. Umgekehrt, wo die Parteisitte den Schnitt zu üben hat, wie dies in England der Fall ist, ist sie dem Auge, weil fortwährend fliessend, verborgen, sie hinterlässt, weil dem Rechte unbekannt **kein** Rechtsinstitut als Produkt. Daher

---

sauer Denkschrift heisst es (zit. nach Meier a. a. O.): „Der Aufsatz vom April (Mai) 1806 bewies die Notwendigkeit der Aufhebung des Kabinetts und der Bildung eines Staatsrats oder einer unmittelbar unter dem Könige arbeitenden, mit anerkannter und nicht erschlichener Verantwortlichkeit versehenen Obersten Behörde, die der endliche Vereinigungspunkt der verschiedenen Zweige der Staatsverwaltung ist."

ist das Kabinett kein Rechtsinstitut, sondern ein Produkt der Parteisitte. Es ist dem § 145. Rechte unbekannt. Es hat daher, wie wir weiter unten sehen werden, keine Aufzeichnung seiner Protokolle (eine Ausnahme nur das Committee of Defence; siehe weiter unten). Es hat kein Quorum für seine Beschlussfähigkeit. Keine offizielle Publikation zeigt und weist die Liste der Mitglieder auf, welche dem Kabinette angehören. Dies besorgen die Tageszeitungen, aber erst seit 1800, seitdem das Annual Register eine periodische, ehemals von Burke redigierte Zeitung u. a. sich mit dieser Publikation beschäftigte. Die in der London Gazette bei einem Ministerwechsel üblichen Veröffentlichungen, besagen nur, dass X, Y, Z zu Privy Councillors oder als Staatssekretär, Chancellor, etc. im Privy Council ernannt wurden, aber welche von diesen Aemtern im Kabinette sitzen, darüber schweigen sie sich gründlich aus. Hier wie überall sonst muss das Kabinett die harte Schale des Privy Council, als Schutzdecke antun, um in die Welt der Rechtserscheinungen zu treten. Dieses Streben, das Kabinett in jenem eben charakterisierten, unoffiziellen Nebel zu erhalten grenzt mitunter ans Lächerliche. So wurde z. B. 1851 von einem Committee des Unterhauses ein Bericht erstattet, in welchem Vorkehrungen anempfohlen wurden, die den übermässigen Andrang der Mitglieder bei Parlamentseröffnungen vor der Barre des Oberhauses verhindern sollten. Vorgeschlagen ward eine gewisse Reihenfolge des Herantretens an die Barre, den Ministern des Kabinetts sollte ein gewisser Vorrang eingeräumt werden. Das Unterhaus nahm von der Annahme dieses Vorschlags Abstand, weil Kabinettsminister der Konstitution und dem Rechte unbekannt seien. (H. D. vol. 118 p. 1927, 1939—47, 1960.) Dies scheint lächerlich zu sein, und doch steckt eine höchst respektable Staatsweisheit dahinter. Denn in dem Augenblicke, wo das Kabinett rechtlich fixiert wäre, würde alsogleich ein neuer engerer Zirkel sich innerhalb des Kabinetts infolge der Parteisitte bilden, die den imanenten Trieb hat, immer eigene Zirkel unter der Bildfläche des Rechts zu bilden. Wie wir gleich weiter unten sehen werden, ist dies schon unter den jetzt bestehenden Verhältnissen der Fall. Durch die rechtliche Fixierung des Kabinetts würde eine Neubildung desselben nicht vermieden, hingegen der gegenwärtig schon genug grosse Kreis der Zentralbehörden um eine vermehrt werden. Dies vermeiden die Engländer, indem sie den Vogel Strauss spielen und das Kabinett rechtlich nicht „sehen“.

Die Funktionen des Kabinetts. § 146.

Sie lassen sich in 3 Haupttypen von Verwaltungsgeschäften teilen:

I. Das Kabinett bestimmt die Grundzüge der auswärtigen und innern Verwaltung. Jede Abweichung davon bedarf ebenfalls der Zustimmung des Kabinetts. Deshalb muss der Inhalt der Thronrede, die zu Beginn der Session im Parlamente verlesen wird, vorerst vom Kabinett genehmigt werden. Ihre formell-juristische Sanktion durch den Monarchen erfährt sie dann im Privy Council. Ihre Genehmigung durch die Parteien erfährt sie dadurch, dass heute die Leaders beider Parteien vor jeder Sessionseröffnung Diners zu geben pflegen, bei denen gewöhnlich die Thronrede vorgelesen wird, also noch ehe sie vom Monarchen im Parlamente verlesen worden ist.

II. Das Kabinett dirigiert in wichtigen Verwaltungsfragen die Tätigkeit der einzelnen ministeriellen Verwaltungsdepartements. Hier hat eben das Kabinett nur das alte Erbe der Kanzleiverwaltung d. i. der Trennung des Verwaltungsgedankens von seiner Ausführung, vom Privy Council übernommen. Die heute vom Kabinett zu bestimmenden Verwaltungshandlungen lassen sich kaum erschöpfend darstellen. Jedenfalls gehören der Parteisitte gemäss hierher: die Genehmigung des vom Finanzminister

§ 146. entworfenen Jahresbudgets[1]), des Präsenzstandes der Armee und Flotte nach den Entwürfen des Kriegsministeriums resp. der Admiralität, die Zahl der in den Kolonien zu verwendenden Bataillone u. a. m.

Abgesehen von dieser dirigierenden Tätigkeit, die der Initiative des Kabinetts ihren Ursprung dankt, pflegen auch die Minister wichtige oder ihnen wichtigscheinende Verwaltungsfragen ihres Departements, dem Kabinett nach freiem Ermessen vorzulegen. (Gladstone in der North American Review vol. 127 p. 207.)

III. Das Kabinett hat die etwa entstehenden Kompetenzkonflikte zwischen den einzelnen Ministerien zu entscheiden. In erster Linie wird natürlich der Premier die Lösung des Konflikts zu vermitteln haben (C. P. 1861 vol. 5 p. 199). Führt dies zu keinem Resultate, so greift das Kabinett ein. (Gladstone in H. D. vol. 217 p. 1373 und C. P. 1873 vol. 7 p. 242 u. 248.)

§ 147. Die Geschäftsordnung des Kabinetts.

Sie ist niemals schriftlich fixiert worden, sondern erhält sich durch Tradition. Was von ihrem Inhalt in die Aussenwelt dringt, sind nur Andeutungen und Aeusserungen im Parlament, meistens aber Tagebücher und Memoiren hervorragender Staatsmänner. Sie enthält nicht Rechtsnormen, sondern bloss Konventionalregeln, die meist an die alten Formalitäten des Privy Council anknüpfen, was sich auch insbesondere darin äussert, dass dort, wo die Willensäusserungen des Kabinetts in die Rechtswelt treten, sie das schützende Kleid der Privycouncilpraxis antun, wie wir alsbald sehen sollen.

Die Sitzungen des Kabinetts finden meistens und auch gegenwärtig in Downing Street Nr. 10[2]) in der Amtswohnung des First Lord of the Treasury statt, mitunter aber auch (namentlich unter Salisbury) in Foreign office. Doch kam es auch vor, namentlich unter dem Kabinett Gladstone und Rosebery, dass sie in der Wohnung des Premiers abgehalten wurden. Bis in die Zeit von Lord Palmerston's Premierschaft waren Kabinettsdiners üblich (Morley, Walpole 151). Dass eine bestimmte Mindestzahl zur Beratungs- oder Beschlussfähigkeit nötig wäre, ist nicht einmal von der Parteisitte vorgeschrieben (C. P. 1854/5 vol. 99, pt. 2 p. 209). Selbst die Abwesenheit des Premiers hindert nicht die Beschlussfähigkeit, vorausgesetzt, dass er damit einverstanden ist (H. D. 186 p. 1590 ff.). Die Einladungen erfolgen formlos, und wie mir im Privy Council mitgeteilt wurde, meist auf einem unansehnlichen Streifen („slip") Papier ohne Angabe irgend einer Tagesordnung. Gewöhnlich wird die Sache, ehe sie vor das ganze Kabinett kommt, von einer geringen Zahl vorher Eingeweihter durchberaten (Quart. Review vol. 133 p. 325). So wird z. B. der Staatssekretär für Indien gewöhnlich nicht zur Gruppe der vorher Eingeweihten gehören (H. D. vol. 185 p. 1348 und 1638, ferner Disraeli H. D. vol. 203, p. 1). In dringenden Fällen, wo eine Einberufung

---

1) Siehe Morley, Gladstone I. p. 464. Dies ist alte Privycouncilpraxis, denn schon in den Verhandlungen des Staatsrats aus dem 15. Jahrhundert finden wir, dass dieser den Voranschlag für die Staatsausgaben vorbereitete (Proceedings of the Privy Council vol. II. p. 7—14 und 312 ff.).

2) „Downing Street 10" ist seit Robert Walpole (genauer seit 1731) die Beamtenwohnung, die dem jeweiligen First Lord of the Treasury zugewiesen ist. Seit 1861 haben Kabinettssitzungen entweder hier oder im Foreign office getagt. Siehe darüber A. West im Cornhill Magazine 1904 p. 44 ff. Im 18. Jahrhundert tagte das Kabinett auch im sog. „Cock-pit", „der Hahnensteige", einem Teil von Whitehall. Es ist dies heute ein düsterer Treppengang, der von Whitehall nach den Bureauräumen des Schatzamts (Treasury) führt. Unter dieser Treppe befand sich ein Kohlenkeller, wo Hühner gehalten wurden — daher der Name „Cock-pit".

des Kabinetts nicht schnell genug erfolgen kann, darf der Premier auf eigene Faust, ev. unter § 147. Zurateziehung derjenigen, die gerade zur Hand sind, eine Entscheidung fällen (Fall R. Peel's anlässlich der irischen Hungersnot 1845 s. R. Peel's Memoirs II. 173). Im übrigen geniesst der Premier innerhalb der Beratungen keine Vorrangstellung vor seinen Kollegen. Da die Beschlüsse mit einfacher Majorität gefasst werden, so kann er auch, was vorgekommen ist, überstimmt werden (H. D. vol. 83 p. 86—95 und vol. 1705 p. 605 und Martin, Prince Consort IV. 458 484 und 486, Ed. Review 133 p. 335). Doch kann er in diesem Falle mit seiner Resignation drohen, was den Auseinanderfall des Kabinetts, wie wir wissen, bedeutet (C. P. 1860 vol. 7 p. 511 und C. P. 1861 vol. 5 p. 182).

Es ist nicht üblich, lange Reden im Kabinett zu halten [1]), schon deshalb nicht, weil jeder Minister zu sehr mit seinen Angelegenheiten beschäftigt ist und keine Zeit hat, Deklamationen anderer anzuhören.

Ueber die Verhandlungen wird kein Protokoll geführt. Kein Clerk steht dem Kabinette zur Verfügung. Schriftliche Form nehmen die Beschlüsse desselben nur an, wenn sie in Gestalt von „Minutes", wie wir oben hörten, dem Monarchen vorgelegt werden. Die Sitzungen im Kabinett sind sonst streng vertraulich und über ihre Verhandlungen darf keine Mitteilung nach aussen dringen [2]). Mitunter ist es auch üblich, Memoranda abzufassen, welche der Premier unter den Kabinettsmitgliedern zirkulieren lässt. Peel bediente sich nicht selten dieses Meinungsaustausches (Peel, Mem. II. 97 ff.). Desgleichen Gladstone (Morley a. a. O. passim) und neuestens 1903 hat der Premier Balfour seine Stellung zur neuen Handelspolitik, in Form eines Memorandum unter seinen Kollegen verbreiten lassen, das dann auch nach einiger Zeit im Buchhandel erschien. Auch andere Minister, die nicht Premiers sind, bedienen sich jenes Verständigungsmittels. Die Zirkulation erfolgt nach alter Privy-Councilpraxis in eigener Mappe „cabinet despatch box", zu der jeder Kabinettsminister einen Schlüssel hat. (Donne, Corresp. of Georg III. vol. 2, p. 134, Haydn, Book of Dignities p. 88.)

Wird es jedoch mitunter nötig eine im Kabinett gefasste Entschliessung in feierlicher Form in die Rechtswelt treten zu lassen, dann wird dieselbe in einer Privycouncilsitzung dem Monarchen vorgelegt. (H. D. 140 p. 1047). Desgleichen wenn zum Zwecke eines gewichtigen Beschlusses eine Reihe von anderen Privy Councillors, die nicht Kabinettsmitglieder sind, beigezogen werden sollen. Diese werden dann mit der üblichen Förmlichkeit, in der die Einladungen zum Privy Council ergehen (s. das Formular weiter unten), ersucht sich an einer „Committeesitzung" des Privy Council zu beteiligen. Mitunter werden aber auch in weniger förmlicher Art Minister, die nicht dem Kabinette angehören, und andere Privy Councillors zu einer Kabinettsitzung geladen, namentlich wenn es sich um sachverständigen Rat handelt. So z. B. die Kronjuristen und in neuester Zeit die zum Committee of Defence geladenen Militärsachver-

---

1) So sagt Morley in seinem Gladstone I. p. 464 von dem berühmten Finanzexposé, das Gladstone in dreistündiger Rede vor dem Kabinett am 9. April 1853 gab: „the budget was opened to the cabinet in a speech of three hours — an achievement, I should suppose unparalleled in that line, for a cabinet consists of men each with pretty absorbing preoccupations of his own."

2) Das folgt aus der Stellung als Privy Councillors, die durch den Eid zur Geheimhaltung verpflichtet sind. So schreibt Gladstone (Morley III. p. 114): „I am sure it cannot have occurred to you, that the cabinet is the operative part of the privy council, that the privy councillors oath is applicable to its proceedings, that this is a very high obligation, and that no one can dispense with it except the Queen. I may add no one is entitled even to make a note of the proceedings except the prime minister, who has to report its proceedings on every occasion of its meeting to the Queen, and who must by a few scraps assist his memory."

§ 147. ständigen. Kein Mitglied der Regierung, mag er Minister sein, darf im Kabinette erscheinen, wenn er nicht Kabinettsminister ist. In diesem Falle muss er auf eine Einladung warten, oder er kann mittelst eines Memorandum, das dem Kabinett durch den Home Secretary vorgelegt wird, seine Wünsche schriftlich vortragen. (H. D. vol. 216 p. 826.)

Auch im Kabinett kommen Ausschüsse (Committees) vor, namentlich auch zur Vorberatung von Gesetzentwürfen (Selborne, Memorials II. 83). Aus neuester Zeit ist das Committee of Defence, wie weiter unten geschildert, zu nennen. Gewöhnlich handelt es sich dabei um besonders nur von einer kleinen Zahlsachverständiger Minister gekannter Fragen. (C. P. 1865 v. 6. Ev. 1887—1894.) Bewähren sie sich, dann werden sie ev. Committees des Privy Council, Ministerien ähnliche Gebilde, schliesslich selbständige Zentralstellen.

---

2. Abteilung.

Die Organisation der öffentlichen Behörden und das von ihnen angewendete Recht.

I. Kapitel.

Geschichte der Behördenorganisation.

§ 148. Die Verwaltungsorganisation der Tudors: die Rezeption des französischen Vorbilds.

„Is it possible, the spells of France should juggle
Men into such strange Mysteries?"
Shakespeare, K. Henry VIII.

I. Die moderne Verwaltungsorganisation, die die Ueberwindung des Mittelalters einleitet, setzt in England mit den Tudors ein. Und zwar ist es, das sei gleich vorangeschickt, das französische Vorbild, das hiebei vorschwebt, ebenso vorschwebt, wie bei der österreichischen Verwaltungsorganisation Max I. Wie Gneist (Stengel's Wörterbuch des Verwaltungsrechts II. p. 497) und Bornhak (Preussisch-deutsche Rechtsgeschichte p. 84 f.) darauf hinweisen, wurde die Schaffung eines Staatsrats als Zentralorgan der Verwaltung überall „die wirksamste Stütze des Königtums im Kampfe gegen die feudalen Gewalten als die geborenen Räte der Krone". Sie erfolgt in Frankreich schon seit der Zeit Philipps des Langen, in Burgund unter Karl dem Kühnen, in Oesterreich und Deutschland seit Max I., desgleichen in Kursachsen seit 1574 und in Brandenburg durch die Errichtung des geheimen Staatsrats 1604.

Aber nicht bloss der Kampf gegen den Feudalismus führt zur Neuorganisation dieser Staatsräte, sondern der sich neu entspinnende völkerrechtliche Verkehr, wie hier nachgewiesen werden soll, veranlasste da und dort gleichzeitig organisierte Zentralstellen, namentlich für die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten.

Alle diese Organisationen weisen auf eine Quelle zurück: auf das französisch-burgundische Vorbild. So auch die Reorganisation des Privy Council, des Staatsrats,

(der Ausdruck Privy Council findet sich zuweilen schon im 15. Jahrhundert, Nicolas VII. p. 16) unter Heinrich VII. und Heinrich VIII. Auch in England galt es nach den Rosenkriegen die übermütige Herrschaft des Adels, namentlich die seiner Faktionen, im Staatsrat zu brechen. Die berühmten „Paston Letters" aus jener Zeit zeigen deutlich, wie sehr die Justiz im Lande vom Staatsrat aus in willkürlicher und parteiischer Weise geleitet wurde: wer einen oder mehrere Freunde im Rate der Krone aufzuweisen hatte, mochte er Richter oder Privatmann sein, durfte die grösste Willkürlichkeit und Gewalttaten ungestraft begehen. Der gute William Paston, ein Richter der damaligen Zeit, war in vielen Fällen ebenso Autor, wie Opfer solcher Brutalität. (S. insbes. die Introduction zu den „Paston Letters" herausgegeben von Gairdner.) Treffend schildert auch der berühmte Fortescue das Unwesen im Staatsrat am Ausgang des Mittelalters mit den Worten (Kap. 15 p. 43 der deutschen Uebersetzung von Parow 1897): „Der Rat des Königs pflegte aus Prinzen und den grössten Lords des Landes, geistlichen und weltlichen, und anderen Männern in hohen Aemtern und Stellungen zusammengesetzt zu sein. Diese Herrn und Würdenträger hatten fast ebensoviele eigene Angelegenheiten im Rate zu verhandeln, wie der König. Wenn sie zusammenkamen, waren sie so mit ihren Sachen und denen ihrer Verwandten, Diener und Lehensleute beschäftigt, dass sie sich nur wenig oder garnicht um des Königs Angelegenheiten kümmerten. Ferner gab es wenige Angelegenheiten des Königs, die nicht auch zugleich besagte Ratsmitglieder, deren Vettern, Diener, Lehensleute oder Freunde angingen. Und welcher Mann von niederem Range, der im Rate sass, wagte es da wohl, der Meinung eines der grossen Herrn entgegenzutreten? Wie leicht konnte jemand durch Bestechung der Diener und Ratgeber jene Herrn zur Parteinahme veranlassen, in dem Sinne, wie es die Diener oder diejenigen, die diese Diener bestachen, wünschen mochten. Ferner war es unmöglich, die Verhandlungen im Rate geheim zu halten. Denn die Herren sagten oft ihren Vertrauten und Dienern, von denen sie angegangen worden waren, wie es mit ihren Angelegenheiten stände, und wer gegen sie wäre" („when they came together, they were so occupied with their own matters, and with the matters of their kin, servants and tenants, that they attended but little .... to the kings matters. And also there were few matters of the kings but the same matters touched also the said counsellors their cousins, their servants, tenants, or such other as they owed favour unto. And what lower man there was sitting in that council, that durst say against the opinion of an of the great Lords? ... Then could no matter treated in the council to be kept privy. For the Lords of ten times told their own councillors and servants, that had sued to them for those matters, how they have sped in them and who was against them"). Schon Fortescue empfiehlt daher einen Staatsrat, dessen Mitglieder unter dem Vorsitze eines vom Könige ernannten Präsidenten zu bestimmten Tagesstunden sich versammeln und über alle Staatsangelegenheiten beraten sollten. Sie sollten den weisesten Männern des Landes entnommen sein und einen Eid wie die Richter schwören. Die damals hervorragendsten Staatsbeamten, der Kanzler, der Lord Schatzmeister und der Privy Seal sollten ex officio dem Staatsrate angehören, auch sollten Richter, wenn nötig, zu gewissen Beratungen beigezogen werden. Es sollte ein Buch geführt werden, in welchem die auf die Staatsprozedur ersichtlichen Regeln aufgezeichnet würden. Diese Wünsche Fortescue's sind offenbar unter dem Eindruck der damaligen französischen Verwaltung entstanden, die jener ja vortrefflich kannte und fortwährend mit der englischen verglich. Sie sind dann aber erst nach Jahren von den Tudors allerdings ebenfalls nach französischem Vorbild realisiert worden.

§ 148.

Dass Heinrich VII. dem französischen Verwaltungsvorbilde huldigte[1]) ist be-

1) Schon unter den Amtsvorgängern war die gegenseitige Beeinflussung in den Ver-

§ 148. kannt. Sagt doch der damals an Heinrichs Hofe lebende Gesandte Ayala von ihm: „Er würde gerne England nach französischer Weise regieren, aber er kann nicht“. (Busch, England unter den Tudors I. (1892) p. 306.) Unter Heinrich VIII. setzte sich diese Beeinflussung durch französisches Vorbild fort, insbesondere wurde in den ersten Regierungsjahren die Politik des Vaters weiter verfolgt. Heinrich VIII. ging in der Nachahmung seines französischen königlichen Bruders Franz I. so weit, dass er sich sogar den Bart nach dessen Art scheren liess. Aber besser als solche Aeusserlichkeit sprechen die in den „Letters and Papers Foreign and Domestic of the Reign of Henry VIII. (ed. Brewer)“ niedergelegten Quellenzeugnisse.

Unter Heinrich VIII. traten nämlich die Fragen des Völkerrechtsverkehrs in den Vordergrund und wirkten in bestimmender Weise auf die Zentralorganisation ein.

Der fortwährende diplomatische Verkehr zwischen Frankreich, England, Spanien, dem Kaiser von Deutschland und der päpstlichen Kurie nahm damals Dimensionen an, von denen man sich früher nicht hatte träumen lassen, und führte damals zum ersten Male in der Geschichte des Völkerrechts zur Einführung ständiger Gesandtschaften. Insbesondere am Hofe Franz I. von Frankreich und Heinrich VIII. wurden wechselseitige Gesandtschaften dauernd eingerichtet[1]).

Unter den Fragen des Völkerrechtsverkehrs waren hauptsächlich 3 von besonderer Bedeutung für die zentrale Verwaltungsorganisation:

1. Vor allem die nach dauernder Erhaltung des diplomatischen Verkehrs. Wir haben eben erwähnt, dass dies zur Einrichtung ständiger Gesandtschaften am französischen und englischen Hofe führte. Aber nicht genug an dem, auch die jene Gesandtschaften dirigierenden und anweisenden Oberbehörden, d. h. die Staatsräte daheim im Mutterlande mussten gleichmässig organisiert werden, denn nichts war weniger ungewöhnlich als dass Wolsey bei seinen zahlreichen Besuchen in Frankreich auch an den Sitzungen des französischen Staatsrats teilnahm und ihm zuweilen präsidierte [2]) und umgekehrt

waltungsorganisationen zwischen Frankreich und England in stetem Gange. So findet sich in den Staatsratsprotokollen (Proceedings of the Privy Council IV. p. 94) folgender Vermerk: die Mitglieder des französischen Staatsrats fragten die des englischen anno 1431 um Rat: „Item for the paiement of the estates of the parlement, of chambre the accomptes and other officers of the reaume of France.“ Und umgekehrt erwähnt Fortescue in einem Staatsmemorandum von 1470 den französischen Staatsrat als nachahmenswertes Vorbild, wenigstens in einem Punkte (siehe Plummer, Fortescue, Governance a. a. O. p. 351).

1) Siehe Rivier, Principes du droit des gens I. p. 431. Brewer, Henry VIII. I. 64—8. Plummer, Fortescue, Governance ed. 1885 p. 242.

2) Letters and Papers vol. IV. part 2 Nr. 3342: „Treaty with France. Articles agreed to in the French kings council, in which Wolsey presided, touching the Italian expedition. Present the chancellor of France, archbishop of Sens, the archbishop of Bourges, president of Rouen, chancellor of Alencon and the Venetian ambassador.“ Die Stelle in More's Utopia Bk. I. p. 49 (ed. Rawson Lumby 1902): „Well suppose I were with the Frenche Kynge, and there syttinge in his counsell etc.“ erzählt anscheinend eben ein fingiertes Ereignis, hat aber so immense Wahrheit, dass es sich wirklich zugetragen haben muss, wie More in seiner Utopia vieles unter dem Deckmantel der Fiktion so schildert, wie es sich wirklich zugetragen. Die Notwendigkeit, dass ein König „preilie and secretly“ beraten würde, erscheint ihm damals als typisch und durch den Völkerverkehr bedingt. Er sagt vom französischen Könige und französischen Staatsrat (Utopia p. 50): „Here I saye, where so great and heyghe matters be in consultation, where so manye noble and wyse menne counsell their kynge onelie to warre, here if I selie man should rise up and will them to tourne over the leafe, and learne a newe lesson, sayinge that my counsell is not to medle with Italy, but to tarye still at home, and that the Kyngdome of Fraunce alone is almooste greater, then that it maye well be governed of one man; so that the kynge should not nede to studye (sc. im Statsrate) how to gette more . . .“

französische Gesandte in England sehr häufig mit dem Staatsrat in Verkehr traten und ihm die Wünsche ihres Mandanten mitteilten. Der König und Staatsrat traten als Mandanten der Gesandten auf [1]). Auch das ereignete sich zuweilen, dass der grösseren Sicherheit wegen und als Zeichen besonderen wechselseitigen Vertrauens der verbündeten Staaten, Frankreich und England, chiffrierte Depeschen, die der Gesandte erhielt, den beiderseitigen Staatsräten zur Einsicht einfach vorgelegt wurden [2]). Aber in allem und jeden verlangte die nun aufkommende völkerrechtliche Etiquette ein harmonisches, symmetrisches Vorgehen auf beiden Seiten. Werden zu einer Staatsaktion 2 Staatsräte des einen Staates ausersehen, so werden dazu gleichviel und von demselben Rang von dem andern Staate delegiert u. a. Bei der Zusammenkunft der beiden Könige in Ardres von 1520 werden genaue Teilnehmerlisten hüben und drüben entworfen, die auf beiden Seiten, was Rang und Reihenfolge und Aufzug der Würdenträger anlangt, genau miteinander korrespondieren [3]). Kurz, die Symmetrie der eben aufkommenden völkerrechtlichen Etikette gibt Veranlassung zu gleichmässiger und paralleler Ausbildung von Verwaltungsämtern. Nicht minder wirkt nach derselben Richtung das

2. damals den Völkerverkehr beschäftigende Problem der Sicherung und Interpretation von völkerrechtlichen Verträgen. Schon Thomas rühmt in seiner „Utopia“ mit scharfem Seitenblick auf die ihn umgebenden Verhältnisse den Bewohnern von „Utopien“ nach, dass sie Verträge, mögen sie auch noch so vorübergehend sein, pünktlich halten. („Truce taken with their enemies for a shorte time they do so firmelize and faythfullye keape that they will not breake it, no not though they be thereunto provoked“.) Das Gegenteil davon war damals in England und Frankreich der Fall. Befremdend ist es daher für uns mit Blicken von heute anzusehen, zu was für Mitteln da gegriffen wird, um Vertragsbruch zu verhindern. Wir finden Beschwören des Vertrages durch die Könige [4]) vor ihren kirchlichen Altären daheim in Gegenwart der wechselseitigen Gesandten, sodann Unterwerfung unter den Bannstrahl des Papstes,

1) Siehe z. B. Letters and Papers a. a. O. vol. IV. part I. Nr. 2148; vol. IV. part. 2 Nr. 2649, Nr. 2470, vol. IV. part 2 Nr. 337: „On Tuesday (so schreibt Wolsey aus Frankreich an Heinrich VIII.) I had another conference with him (i. e. dem König von Frankreich) and his secret council . . .“

2) Letters and Papers vol. IV. part 2 Nr. 3918: Franz I. an seinen Gesandten in London: „vous advisant que la tres parfaict . . . amitye qui es entre mon bon frere le roy d'Angleterre, moy . . . qui est telle, si grande, si ferme et si etroicte . . . Pour autant qu'il semble par voz dernieres lettres que vous me vueillez . . . mefiance contraire à mon oppinion et à nostre dite amitye ne voullant oublier . . . que j'ai faict bailler a mondit sieur le Legat le double de l'alphabet du chiffre ouquel vous mescripvez, et luy de son couste (= coté) a faict bailler aux gens de mon conseil le double de celluy ouquel les dits ambassadeurs dudit sieur Roy son maistre et l . . . estans de pardela luy escripvent, en facon qu'il peult faire deschiffrer, si (bon luy) semble, ce qu'il me vient de vous, et moy semblcblement ce qui luy vient de ses ambassadeurs, et par cela vous pover aisement cognoistre et juger quelle grande amitye et seurete il y a entre nous et de quel cueur et franches vollunte nous allons les ungs avec les autres.“

3) Siehe z. B. Letters and Papers a. a. O. vol. III. part I. Nr. 19 f., woselbst sich Heinrich VIII. darüber beklagt, dass von Franz I. als Geiseln eines Vertrages nicht 4, wie wechselseitig verabredet war, aus der königl. Hofkammer (privy chamber) geschickt worden waren, sondern bloss einer, die andern nicht von diesem Range („these foure were not of his (Francis's) chamber afore now, but only one; and also that they were not the personages that the French King did favor greatly“).

4) Die Urkunde über den Eid, gewöhnlich von einem Notar aufgenommen, muss dem andern Vertragsteil zugesendet werden und bildet einen Bestandteil der formellen „Ratifikation“. S. Letters and Papers a. a. O. vol. IV. part I. Nr. 2164.

§ 148. Der Vertrag von 1518 (Tractatus Depraedationis[1]) zwischen Franz I. und Heinrich VIII. ging unter Aufrechterhaltung des schon bestehenden noch weiter. Es wird ein besonderes Staatsratskomitee der bestehenden Organisation zur Regelung der hier in Betracht kommenden Fragen des internationalen Seerechts angegliedert, welches die Beschwerden gegen Beamte entgegenzunehmen und die königlichen Bescheide ergehen zu lassen habe. („Item quia opus est utriusque Principis subditis alteri Preces et Libellos Supplicatorios porrigere, ut inde rescripta principalia obtineant, Provisum est pro Commoditate subditorum in utriusque Regni Concilio certos Consiliarios debere deputari ad quos utriusque Regis subditi sciant Se in promptu Aditum haberepossе, et a quibus Sollicitatores de Beneplacito Principis possunt certiores reddi".) Wir haben in dieser Vertragsbestimmung eine Erweiterung der Kompetenz des Court of Requests zu suchen[2]), der nach französischem Muster, wie bezeugt ist (s. weiter unten), in England damals reorganisiert wurde. Die Organisation, wie sie durch jene Klausel des Vertrags von 1514 eingerichtet wird, ist die alte Wiederbelebung der Admiralitätsgerichte[3]), von denen seither eine Appellation an das Privy Council läuft. Aus der Zeit ihres gemeinsamen Enstehens in jener Zeit der Rezeption des römischen Rechts hatten Court of Requests und Admiralitätsgerichtshof die Eigenschaft, dass sie nur nach römischem Recht judizierten.

Der ewige Friedensvertrag von 1527 (s. Rymer a. a. O. VI. 2 H. p. 88 f.) hält die alten Bestimmungen unverändert aufrecht, und froh kann Wolsey nach seiner Rückkehr aus Frankreich berichten, dass nun beide Königreiche gleichsam einen Herrschaftsbereich bilden: so sehr war die Nachahmung französischen Vorbilds besorgt[4])!

testimonial from Hull and Newcastle, he was answered that letters of testimonial are only hearsay evidence and by the treaty they must have witnesses. To save the expense and expedite matters, they have agreed to send at their own cost a commissioner to England to examine such witnesses as the English merchants can produce, or refer it to two judges in England, who shall return the depositions to the Commissioners there." Diese Requisition ausländischer Richter zum Zwecke der Zeugeneinvernahme setzt wesentlich parallele Verwaltungseinrichtungen voraus. Siehe auch Letters and Papers vol. IV. part 2 Nr. 2628.

1) Rymer, Foedera VI. p. 159 f.

2) Der nahe Zusammenhang zwischen obiger Organisation und dem Court of Requests ergibt folgende Mitteilung in den Letters and Papers a. a. O. vol. III. part I. Nr. 56, 1519: „Summons from Anthoine Le Viste, knt., sieur de Fresnes and Jean Hurault sieur de Vybraye, councillors and masters of requests of the (French) King's Household to the first usher of the King's great council, ordering him at the request of Richard Chamblay (Chamberlain), knt. „cappitaine du Chasteau de Londre", Robert Goodwin and Jehan Quoquesal merchants in England, John Abinton and Robert Wardel, captains of vessels, to command Guillaume de la Fontaine, other wise called „Le Moyne de Bayonne" to answer the allegations of the said complainants, whose vessels he had spoiled and plundered in Septbr. and Octbr. last."

3) Siehe Selden Society vol. VI. p. LVI ff. und Lord Herbert of Cherbury, England under Henry VIII. ed. 1872 p. 182.

4) Siehe Cavendish, Negotiations of the Cardinal Wolsey a. a. O. „And immediately after the beginning of the Terme hee caused to be assembled in the Starre chamber all the noble men, Judges and Justices of the peace of every shire throughout England, and were at Westminster-Hall then present. And there he made a long Oration, declaring the cause of his Embassage into France, and of his proceedings therein, saying that hee had concluded such an Amity and peace, as never was heard of in this Realme, between our Soveraigne Lord the King's Majesty, the Emperour and the French King; for a perpetuall peace which shall be confirmed in writing, under the seales of both Realmes in gold .... This peace thus concluded, there shall be such an amity between them of each Realme, and entercourse of Merchandise, that it shall bee seene to all men to bee but one Mo-

Kriegsschauplatz entsendet werden, um die Ereignisse daselbst zu registrieren und nach Hause zu berichten. § 148.

3. Die dritte Aufgabe die der neue Völkerverkehr stellte, war, wie man die Kaufleute zur See gegen räuberische Angriffe solcher des Nachbarstaats sichere [1]), und so finden sich schon seit Beginn des 16. Jahrhunderts zwischen England und Frankreich abgeschlossene Handels- und Freundschaftsverträge. Einer der frühesten zwischen Ludwig XII. und Heinrich VIII. datiert aus dem Jahre 1514 kurz vor Ludwigs Tode [2]). Auch zwischen Franz I. und Heinrich VIII. wurde eine vertragsmässige, dauernde Regelung und Sicherstellung der beiderseitigen Kaufleute zur See in einem Vertrage von 1518 für nötig befunden.

Schon in den Vertrag von 1514 war die wichtige, auf die Verwaltungsorganisation beider Länder nachhaltig einwirkende Klausel aufgenommen, wonach eine Beschwerdeinstanz hüben und drüben in analoger Zusammensetzung eingerichtet wurde, von welcher dann die Appellation an den Staatsrat desjenigen Landes ging, gegen dessen Untertan man sich beschwerte. Jene Beschwerdeinstanz waren die sog. Conservatores und zwar auf beiden Seiten korrespondierende Würdenträger insbesondere die beiderseitigen Admirale. Von dieser Beschwerdeinstanz ging wie gesagt, der Appell an den englischen resp. französischen Staatrat: (Rymer, Foedera vol. VI, p. 67): „Qui quidem Conservatores dictorum Principum et utriusque eorum et Duo aut Unus ipsorum, ex Parte saltem Principis Subditorum Dampnificantium qui super hoc Requirentur, habeat seu habeant Auctoritatem et Potestatem virtute hujus Tractatus ipsos Dampnificantes coram Se vocandi et Examinandi, et Ipsos sic Examinatores, secundum quod Justitia exigit et Requirit, Conveniendi et Puniendi ac etiam Dampna contra vires ejus Tractatus illata una cum Expensis, Dampnificatotorum Reficiendi et Reparandi, et si contingat Ipsos Conservatores . . . fore Discordes, et inter eos superinde concordare non valent, quod eo ipso et ex tunc Causa illa referatur Concilio Principis Subditorum sic Dampnificantium, aut si opus sit, utriusque Principis, dum tamen dicta Causa sive coram Conservatore aut unius vel utriusque Principis concilio, Ventilanda summarie et de plano coram eis examinetur et felici Marte terminetur, et dictorum Conservatorum pro utraque Parte sententiae Interlocutoriae et diffinitivae Praecepta et Decreta incontinenti et indilate dabuntur Executioni.“ Also summarische Entscheidung, wenn nötig vor beiden Staatsräten und schliesslich Vollstreckbarkeit der Urteile in beiden Ländern [3]).

1) Wie sehr dies als Kulturbedürfnis damals empfunden ward, geht aus More's Utopia hervor, wo (p. 131) den Bewohnern von Utopien nachgerühmt wird, dass sie selten um eigenes Interesse Krieg führten, sondern nur dann, wenn ihr Rat von Nachbarstaaten angerufen werde. „Which they do not onlie as ofte as by inrodes and invasions of soldiours praies and booties be driven away, but then also much more mortally when their frendes merchauntes in anie lande either under the pretence of unjuste lawes, or elles by the wrestinge and wrong understandinge of good lawes, do susteine an unjust accusation under the colour of justice.“

2) S. Rymer, Foedera VI. part. 1 p. 64 ff.

3) Das Verfahren in einem konkreten praktischen Falle zeigt ein Bericht des englischen Gesandten an Wolsey (Letters and Papers a. a. O. vol. III. part I. Nr. 57): „The English merchants who sued for restitution are gone to Roan, except Joan Eston's factor and those that were spoiled in Septbr. and Octbr. last of Bayonne and Bordeaux by La Fontaine. None have been able to prove their complaints except Robert Goodwin of Ipswich, who has but one witness. On Boleyn's (i. e. des englischen Gesandten) remonstrating with the Grand Master „in his chamber in the court, where he lieth siek of the gout“ the Chancellor and Mons. de Fresne, one of the commissioners against the delay of payment and the difficulty of proof, the merchants only bringing bills of complaint or showing letters of

§ 148. Der Vertrag von 1518 (Tractatus Depraedationis[1]) zwischen Franz I. und Heinrich VIII. ging unter Aufrechterhaltung des schon bestehenden noch weiter. Es wird ein besonderes Staatsratskomitee der bestehenden Organisation zur Regelung der hier in Betracht kommenden Fragen des internationalen Seerechts angegliedert, welches die Beschwerden gegen Beamte entgegenzunehmen und die königlichen Bescheide ergehen zu lassen habe. („Item quia opus est utriusque Principis subditis alteri Preces et Libellos Supplicatorios porrigere, ut inde rescripta principalia obtineant, Provisum est pro Commoditate subditorum in utriusque Regni Concilio certos Consiliarios debere deputari ad quos utriusque Regis subditi sciant Se in promptu Aditum habere posse, et a quibus Sollicitatores de Beneplacito Principis possunt certiores reddi“.) Wir haben in dieser Vertragsbestimmung eine Erweiterung der Kompetenz des Court of Requests zu suchen[2]), der nach französischem Muster, wie bezeugt ist (s. weiter unten), in England damals reorganisiert wurde. Die Organisation, wie sie durch jene Klausel des Vertrags von 1514 eingerichtet wird, ist die alte Wiederbelebung der Admiralitätsgerichte[3]), von denen seither eine Appellation an das Privy Council läuft. Aus der Zeit ihres gemeinsamen Enstehens in jener Zeit der Rezeption des römischen Rechts hatten Court of Requests und Admiralitätsgerichtshof die Eigenschaft, dass sie nur nach römischem Recht judizierten.

Der ewige Friedensvertrag von 1527 (s. Rymer a. a. O. VI. 2 H. p. 88 f.) hält die alten Bestimmungen unverändert aufrecht, und froh kann Wolsey nach seiner Rückkehr aus Frankreich berichten, dass nun beide Königreiche gleichsam einen Herrschaftsbereich bilden: so sehr war die Nachahmung französischen Vorbilds besorgt[4])!

testimonial from Hull and Newcastle, he was answered that letters of testimonial are only hearsay evidence and by the treaty they must have witnesses. To save the expense and expedite matters, they have agreed to send at their own cost a commissioner to England to examine such witnesses as the English merchants can produce, or refer it to two judges in England, who shall return the depositions to the Commissioners there.“ Diese Requisition ausländischer Richter zum Zwecke der Zeugeneinvernahme setzt wesentlich parallele Verwaltungseinrichtungen voraus. Siehe auch Letters and Papers vol. IV. part 2 Nr. 2628.

1) Rymer, Foedera VI. p. 159 f.

2) Der nahe Zusammenhang zwischen obiger Organisation und dem Court of Requests ergibt folgende Mitteilung in den Letters and Papers a. a. O. vol. III. part I. Nr. 56, 1519: „Summons from Anthoine Le Viste, knt., sieur de Fresnes and Jean Hurault sieur de Vybraye, councillors and masters of requests of the (French) King's Household to the first usher of the King's great council, ordering him at the request of Richard Chamblay (Chamberlain), knt. „cappitaine du Chasteau de Londre“, Robert Goodwin and Jehan Quoquesal merchants in England, John Abinton and Robert Wardel, captains of vessels, to command Guillaume de la Fontaine, other wise called „Le Moyne de Bayonne“ to answer the allegations of the said complainants, whose vessels he had spoiled and plundered in Septbr. and Octbr. last.“

3) Siehe Selden Society vol. VI. p. LVI ff. und Lord Herbert of Cherbury, England under Henry VIII. ed. 1872 p. 182.

4) Siehe Cavendish, Negotiations of the Cardinal Wolsey a. a. O. „And immediately after the beginning of the Terme hee caused to be assembled in the Starre chamber all the noble men, Judges and Justices of the peace of every shire throughout England, and were at Westminster-Hall then present. And there he made a long Oration, declaring the cause of his Embassage into France, and of his proceedings therein, saying that hee had concluded such an Amity and peace, as never was heard of in this Realme, between our Soveraigne Lord the King's Majesty, the Emperour and the French King; for a perpetuall peace which shall be confirmed in writing, under the seales of both Realmes in gold .... This peace thus concluded, there shall be such an amity between them of each Realme, and entercourse of Merchandise, that it shall bee seene to all men to bee but one Mo-

Ist nun, wie eben dargelegt, der Völkerverkehr die treibende Ursache der gleichmässigen Zentralorganisation da und dort und in andern Ländern sicherlich auch gewesen, so bekommt diese an und für sich auffallende Erscheinung eine **kulturgeschichtliche** Begründung. § 148.

Wenn wir im vorhergehenden die Gründe des Einflusses französischer Verwaltungseinrichtungen auf England blossgelegt haben, so soll jetzt die Uebereinstimmung der inneren Grundzüge der von Heinrich VII. und Heinrich VIII. eingerichteten Verwaltungsorganisation mit dem französischen Vorbilde dargetan werden. Diese inneren übereinstimmenden Grundzüge sind kurz die folgenden:

Vor allem die Ausbildung eines berufsmässig zusammengesetzten Staatsrats an der Spitze der gesamten Staatsverwaltung, die Ausbildung namentlich eines Staatsratsausschusses für auswärtige Angelegenheiten und eines für oberste Polizeiverwaltung, der eine Art von Verwaltungsgerichtsbarkeit damit verband; sodann die Finanzverwaltungsreform, die nicht bloss eine scharfe Sonderung zwischen königlicher Privatschatulle und Staatseigentum vornahm, sondern ebenso wie in Frankreich die aus der Feudalzeit stammende Finanzverwaltung umzubilden strebte und schliesslich ebenso, wie dies in Frankreich namentlich unter Franz I. geschah, die Kontrolle über Staatseinnahmen in wenigen Behörden und die über Staatsausgaben im Staatsrate selbst zu vereinigen strebte. Endlich finden wir seit Heinrich VIII. die Einrichtung einer Maschinerie von Mittelbehörden für Provinzen, die einen Vorstoss des bureaukratischen Elements gegen die bisherige ständische Selbstverwaltung bedeutete und offenbar auf das französisch-burgundische Muster, insbesondere aber auf die von Franz I. durchgeführte Ersetzung der Seneschallate und Bailiffate durch die Gouverneure und ihre Conseils oder die von Maximilian I. im Reiche und in Oesterreich eingerichteten sog. „Regimente“ (s. darüber Schröder, Deutsche Rechtsgeschichte, 4. Aufl. 1902 S. 825 ff.; Luschin, Oesterr. Reichsgeschichte I. (1895) S. 268 ff.) hinzudeuten scheint.

Dieser Parallelismus der englischen und französisch-burgundischen Einrichtung von Mittelbehörden scheint sich sogar soweit zu erstrecken, dass man da und dort keinen Anstand nimmt, Frauen zu Vorstehern dieser Mittelbehörden zu machen, so ist Margarete, Maximilian I. Tochter, Statthalterin der Niederlande und Maria, die nachmalige Königin von England, zu Lebzeiten Heinrich VIII., President of the Council of Wales gewesen (z. B. Letters and Papers vol. IV. part. 1 No. 2331). Sehen wir nun im einzelnen zu.

1. Die Neuorganisation des Staatsrats. Schon Heinrich VII. hatte Leute von niederer Herkunft in den Staatsrat gezogen. Ganz besonders häufig scheint dies unter Heinrich VIII. hervorgekommen zu sein, der in dieser Hinsicht nur das Vorbild Franz I. von Frankreich nachahmte (Esmein, Histoire a. a. O. p. 463), worüber sich die Bevölkerung des Nordens beschwerte. (Gneist, Englische Verfassungsgeschichte p. 503 Anm.) Man brauchte Leute, die wirklich „arbeiteten“! Heinrich VIII. ordnete auch in dem Regulativ von 1526 für den Staatsrat an[1]),

narche, Gentlemen and others may travell from one countrey to an other for their recreations and pleasure. And Merchants of either countrey may traffike safely without feare of danger. So that this Realme shall ever after flourish.“

1) Dies Regulativ für die bessere Verwaltung des königl. Hofstaates (vom Januar 1526) sieht folgendes „Establishment of a Councillor“ vor (siehe Nicolas, Proceedings and Ordinances of the Privy Council vol. VII. preface p. V ff.): „And for as much as the said Lord Cardinal, the Lord Treasurer of England, Lord Privy Seal, Lord Steward and divers other Lords and Personages before mentioned, by reason of their attendance at the Terms for administration of Justice, and exercising of their offices, and other reasonable impedi-

§ 148. a. a. O.) in England, die von Heinrich VII. etablierte Sternkammer in Strafsachen, dass von den ernannten Privy Councillors eine bestimmte Zahl immer in der nächsten Umgebung des Königs sein sollte, sie sollten täglich am Vormittag um 10 Uhr, am Nachmittag um 2 Uhr zur Arbeit erscheinen, „which direction wellobserved — so schliesst diese Anordnung — the Kings Highness shall allways be furnished of an honourable presence of Counsellors about his Grace, as to His High honour doth appertain“. Während des Mittelalters hatte dagegen der Staatsrat nur während der Zeit, wo die Reichsgerichte sassen, getagt. (Proceedings of the Privy Council vol. III. p. 156, 53, 216, VI. p. 338.)

Ganz nach französischem Vorbild[1]) erscheint jetzt zum ersten Male[2]) die Aufteilung der Geschäfte unter eine Reihe von Ausschüssen des Staatsrats, denen wir auch im damaligen französischen Rechte begegnen (Lavisse V, 1 p. 211 ff. und Esmein a. a. O., 466 ff.) Vor allem der engere Rat für auswärtige und wichtige Staatsangelegenheiten entsprechend dem „Conseil des affaires“ in Frankreich. Sodann die Einrichtung der intimen Zirkel, des königlichen Kabinetts. Das sind in England eben diejenigen, die immer, wie wir sahen, um die Person des Monarchen herum sein sollten, von denen wenigstens ein Teil ihn auf Reisen begleitete und von denen jene Instruktion von 1526 sagte:

„There to be in readiness, not only in case the kings pleasure shall be to commune or confer with them upon any cause or matter, but also for hearing and direction of poor's men complaints on matters of justice“. Da aber in jenen Fällen, wo der König selbst im Rate anwesend war, keine Protokollierung stattfand, sondern von diesem engeren Rate gesagt und kurz vermerkt wird, „with the King“ (Nicolas vol. VII. Introd. p. 7 f.), so wird es sich eben um ein besonderes Committee gehandelt haben, das der König in wichtigen Angelegenheiten heran und in sein Vertrauen zog, entsprechend dem französischen Conseil des affaires oder Conseil secret.

Dieser engere Rat, entsprechend dem französischen Vorbild, ist das eigentliche Privy Council (Lavisse a. a. O. p. 213 für Frankreich: „Ainsi le conseil des affairs est celui ou le Roi exèrce son pouvoir absolu, et le Conseil Privé, celui ou il exèrce son autorité ordinaire“.)

Wo besondere Parteiinteressen von Privaten in Frage kommen, handelt in Frankreich der conseil de justice oder wie er auch heisst, conseil des parties (Esmein

ments, shall manny season fortune to be absent from the King's Court, and specially of Term times, to the intent the King's Highness shall not be at any season unfurnished in an honourable presence of Counsellors about his Grace, with whom His Highness may confer upon premises, at his pleasure, it is ordered, that the persons hereafter mentioned, shall give their continual attendance in the causes of his said Council, unto what place so ever his Highness shall resort: that is to say the Lord Chamberlain, the Bishop of Bath, the Treasurer and Comptrollor of the King's Household, the Secretary, the Chancellor of the Duchy of Lancaster, the Dean of the King's Chapel, the Vice Chamberlain, the Captain of the Guard; and for ordering of poor men's complaints and causes Dr. Wolman.“

1) So berichtet der Gesandte Clerk an Wolsey (Letters and Papers vol. IV. part 2 Nr. 2520) über den französischen Staatsrat, der den König auf Reisen begleitete: „. . . . Heard . . . from the Chancellor that the King and my Lady (die Königin-Mutter von Frankreich) had licensed the most of their Council to proceed to Paris, intending to be there in two days . . .“

„Hearkening after the King's and my Lady's removing, a thing I assure your Grace of great instability and unknown unto them who pretend to be of right secret council.“

2) Dass dies vereinzelt schon früher stattgefunden hat, siehe Proceedings of the Privy Council I. 127. V. 15. Doch ist dies erst unter den Tudors zum System erhoben worden (siehe Dicey, Privy Council p. 39 f.).

der Court of Requests in Zivilsachen, der unter Heinrich VIII. an Befugnissen gewann. § 148. Mit der Sternkammer werden wir uns gleich noch näher beschäftigen. Was den Court of Requests anlangt (s. darüber namentlich Leadam, in der Selden Society vol. XII. p. 9 ff.) so gab es auch in England, wie in Frankreich als Committee des Staatsrats die Versammlung der Maitres des Requêtes, die in England masters of requests hiessen. Der Gerichtshof war unter Heinrich VII. im 9. Regierungsjahre des Königs eingerichtet (Thomas, Materials a. a. O. 166). Unter Heinrich VIII. strebten seine Mitglieder danach, aus ihrer über Petitionen für und wider königliche Beamte (s. Nicolas VII. p. 51 f.) beratenden und referierenden Stellung hinauszukommen und einen Gerichtshof mit Equity-Gerichtsbarkeit darzustellen. Der König unterstützt sie und räumt ihnen unter dem Titel „ordinary Councillors" besondere Jurisdiktion ein. (Nicolas a. a. O. XVIII.) Nun erhalten sie den Titel Masters of Requests (s. Leadam in der Selden Society a. a. O. p. XVI.) und der Gerichtshof den Namen Court of Requests. Coke belehrt uns deutlich darüber, dass wir es hier mit einer französischen Nachahmung zu tun haben. Hier haben wir das Zeugnis eines ungefähren Zeitgenossen für unsere obige Behauptung, dass die Verwaltungsorganisation Heinrichs VIII. auf französischem Vorbild beruht. Coke sagt von dem Court of Requests (IV. Instit.): „Those which in former times (sc. Heinrich VIII.) would have this court to be a court of judicature, took their aim from a court in France, which is called curia eorum quos requestarum, id est supplicationum palatii magistros vocant, apud quos causa eorum tantum agitur, qui regis obsequiis deputati, vel privilegio donati sunt: hujus curiae judices octo sunt" [1]).

Um die Erweiterung der Zuständigkeit des Court of Requests machte sich besonders Kardinal Wolsey verdient [2]). Seine Politik, wie die Heinrich VIII. war die Macht des grossen Adels auf dem Gebiete der Zivilstreitigkeiten ebenso zu brechen, wie dies durch die Sternkammer auf dem Gebiet der Straf- und Polizeiwehr erfolgte. Dass aber hiebei französisches Vorbild befolgt wurde, lehrt nicht nur der obige Ausspruch Coke's, sondern der oben (S. 96) zitierte Vertrag (Tractatus depraedationis) von 1518 zwischen Franz I. und Heinrich VIII.

1) Dass besonders die „supplicationes" (ganz wie die französischen „supplications") es waren, die den Gerichtshof beschäftigten, sagt Thomas Smith in seiner De Republica Anglorum (zit. nach der Ausgabe von 1635, bk. III. ch. 7): „The Court of Requests ... this is called the poore mans Court because there he should have right without paying any money", und Lambard sagt um die gleiche Zeit (Archeion 1591 p. 228): „How be it, I doe remember that within these 40 yeares the bills of complaints presented there did ordinarily carry the one or the other of these two suggestions, namely that the Plaintiffe was a very poore man, not able to sue at the Common Law or the King's servant, ordinarily attendant upon his person or in his household." Eine der wichtigsten Aufgaben dieses Gerichtshofs war es, die kleinen Bauern gegen das Bauernlegen durch die Grossen zu schützen (Leadam a. a. O. p. IV ff.).

2) Leadam a. a. O. p. XV f. Hall Chronicle (ed. 1809) p. 585. State Papers Domestic. Henry VIII. vol. IV. p. 2557. Siehe auch State Papers Domestic. Henry VIII. vol. III. p. 571: „For the expedition of poore mennys causes depending in the sterred chamber. It is ordered by ... Thomas Lord Cardinale ... and thother lordes of kinges .... [Council] that thes causes her mentioned shalbe and determined by the kinges counceillours here undre named. The which councelours have apoincted to sitte for the same in the White haule here at Westminster, unto the which place the pleasure of the said mooste Reverend father etc. (i. e. Wolsey) and thother etc. is that the saide poore suyters shall resorte before the said commissioners for the decision and determinacion of their saide causes as apperteineth where they shalhave heryng with expedicion." Folgen die Namen der Masters of Requests, von denen einzelne mit dem Prädikate ausgestattet zu werden pflegten: „learned in the Temporal law" (State Papers a. a. O. vol. II. App. 30), d. i. „im römischen Recht wohl bewandert". Mehrere waren auch als Gesandte an fremden Höfen verwendet worden und mussten schon deshalb das römische Recht kennen.

§ 148. Unter Elisabeth wurde diesem Gerichtshof, der als Equitygericht die Eifersucht der anderen Common-law-Gerichtshöfe erweckte, jede rechtverbindliche Kraft abgesprochen, und er verfiel. Jedenfalls haben wir es anfangs nur mit einem nach französischem Vorbild entstandenen Ausschuss des Privy Council zu tun, der viel früher als die Sternkammer zu einem ordentlichen Gerichtshof auswächst, aber auch viel früher verschwindet als diese (Holdsworth a. a. O., auch Coke deutet a. a. O. diesen Prozess an).

Unter den übrigen Komitees des Staatsrats interessiert uns vor allem die sog. Sternkammer, die ihren Namen von dem Saal hatte, dessen Deckengewölbe mit Sternen verziert war[1]). Sie wurde schon unter Heinrich VII. 1487 (3 Heinrich VII. c. 1) eingerichtet. Nicht etwa, dass damit etwas Neues geschaffen worden wäre, denn schon seit frühester Zeit hatte das Privy Council eine judizielle Billigkeitsgerichtsbarkeit entfaltet. Diese Neuetablierung eines Committee hatte nur den Zweck, ein Zentralorgan überhaupt zur Unterdrückung der widerspenstigen Grossen zu schaffen: es sollte gegen alle Versuche derselben kleine Heerhaufen im Lande zu erhalten oder Gefolgschaften zu begründen (Giving of liveries, retainders by indentures), gegen Sheriffe, die falsche Berichte, namentlich Wahlberichte und -ergebnisse an die Krone sandten, gegen Geschworene, die sich bestechen liessen, gegen Aufruhr und unerlaubte Versammlungen einschreiten. Dadurch war eben ein „Zwing-Uri" gegen den überall früher allmächtigen Adel geschaffen. Uebrigens ist diese Sternkammer keine Besonderheit Englands. Die Landesregimente, die Maximilian in seinen Erblanden 1499—1500 einrichtete, hatten dieselbe gegen den Adel gerichtete Spitze. (Luschin, Oesterr. Reichsgeschichte a. a. O. S. 26, namentlich Anm. 3: Beschwerde der Krain'schen Stände und S. 270 Anm. 4.) Trotzdem die Sternkammer als ständig tagendes Committee von Heinrich VII. eingerichtet wurde, trat sie eigentlich erst unter Heinrich VIII. in Aktion. Der Effekt des Gesetzes Heinrich VII. war die Chief Justices zu ständigen Richtern des Tribunals zu machen[1]).

Unter Heinrich VIII. kam zu den durch das obige Gesetz als Mitgliedern genannten: nämlich Kanzler, Treasurer, Lord Privy Seal, ein Bischof, ein Lord des Staatsrats und 2 oberste Reichsrichter, noch der Präsident des Staatsrats (21 Heinrich VIII. c. 20) hinzu. So ward ein Tribunal geschaffen, das aus den obersten Verwaltungsbeamten und Richtern bestehend gewissermassen das betätigen sollte, was in Deutschland im Anfang des 19. Jahrhunderts „Administrativjustiz" genannt und durch ähnliche Mittel und Zusammensetzung erreicht wurde (s. darüber Georg Meyer, Deutsches Verwaltungsrecht I. S. 38).

Freilich ein scharf abgesondertes Tribunal war damals die Sternkammer nicht. Angelegenheiten des Staatsrats werden ihr mitunter zugewiesen, und umgekehrt erledigt dieser manche Angelegenheiten selber, die der Praxis nach, vor die Sternkammer gehört hatten. Zu einer sachlichen Abgrenzung ihrer Kompetenz ist die Sternkammer überhaupt nie vorgedrungen. Nur in formeller Weise erlangte sie allerdings erst am Ausgange der Regierung der Königin Elisabeth als Gerichtshof Anerkennung.

So wurden das Privy Council und sein Ausschuss, die Sternkammer, zu Organen der Zentralverwaltung. Dem ersteren — wir reden wegen der ungeschiedenen Tätigkeitssphäre beider nur vom ersteren — lagen insbesondere folgende Funktionen ob:

1) Aus der Literatur Gneist, Englische Verfassungsgeschichte und die dort verarbeitete ältere Literatur. Ferner Hudson, Treatise on Star Chamber, Collectanea Juridica vol. II. Holdsworth 271 ff. und Law Quarterly Review 1900 XVIII. p. 247 ff.

2) Siehe L. Q. R. vol. XVIII. a. a. O. p. 254.

a) Die Leitung der gesamten von den Tudors besonders gepflegten merkantilistischen Handelspolitik. § 148.

b) Die Tätigkeit als oberster Polizeigerichtshof des Landes, wobei derselbe es mitunter nicht verschmähte, selbst die ehelichen Beziehungen von Mann und Frau zu kontrollieren (Holdsworth 282). In alles und jedes mischte sich dieses Organ des alles kontrollierenden Polizeistaats, von dem ein der damaligen Zeit nicht allzu ferne stehender Schriftsteller behauptete, es wäre das „merkwürdige Auge des Staats", alles und jedes zu beaufsichtigen. Er meinte damit allerdings bloss die Sternkammer, aber es gilt wegen der Ungeschiedenheit der Kompetenz auch für den Staatsrat.

Der zweite Punkt der nach französischem Vorbild etablierten Tudorreformen betrifft

2. Die Einrichtung von Mittelbehörden, die die Unterbehörden der Friedensrichter der Grafschaften und die Lord Mayors der Städte beaufsichtigen sollten. Es waren die sog. Präsidentschaften, bestehend aus einem Präsidenten und einem (Council) Beirat, der für die ihm untergeordnete Provinz in gleicher Weise funktionierte, wie der Staatsrat für das Reich.

Diese Verwaltungskollegien als Mittelbehörden waren eine Neuerung. Die Administration der sog. Dependenzen war bisher das ganze Mittelalter hindurch eine bureaukratisch-militärische gewesen. So hatte z. B. Calais am Ausgange des Mittelalters folgende staatliche Verwaltungsorganisation (siehe Plummer, Fortescue, The Governance of England ed. 1885 p. 229):

1. Ein Deputy oder Captain (Gouverneur),
2. der High Marshall (für die Strafgerichtsbarkeit),
3. der Comptroller (Rechnungsbeamter),
4. der Lieutenant des Schlosses (Castle),
5. der High Treasurer (der Schatzmeister),
6. der Vice-Treasurer.

Jeder dieser Beamten war mit einem Stabe von Unterbeamten versehen. Daneben bestand eine Kommunalorganisation und eine Organisation der Handelsinteressen in Gestalt der Merchants of the Staple. Erst unter Heinrich VIII. bekam Calais ein Verwaltungskollegium als Leitungsstelle der Verwaltung (Proceedings of the Privy Council vol. VII. p. XX, 5, 79 und passim).

Solche Präsidentschaften waren ausserdem noch: der Rat für den Norden Englands, der Rat für Wales und die Marschen, der Rat für den Westen, schliesslich der Deputy und sein Council für Irland. (darüber Nicolas vol. VII. p. 5, 6, 10, 21, 79, 82 und passim). Natürlich war dies im Sinne bureaukratischer Verwaltung gemeint und es handelte sich hiebei durchaus nicht um die Einrichtung von eigentlichen Kollegien, was sich am besten daraus ergibt, dass Beschwerden wegen der Amtsführung nur gegen den Präsidenten, niemals gegen den Beirat erhoben wurden. Der Wille des ersteren war offenbar der entscheidende Faktor in der Beratung des Kollegiums (S. z. B. Nicolas a. a. O. p. 306 und Dasent, Proceedings of the Privy Council N. S. vol. X. p. 31 Sidney, Präsident für Wales, erklärt allein Truppen in Kriegsbereitschaft.) Um uns ein Bild von der Tätigkeit dieser Präsidentschaften zu geben, will ich nach Nicolas „Proceedings" nur einige Punkte hervorheben. So wird der Präsident und Beirat von Wales angewiesen, die Beschwerde eines Mannes gegen den Sheriff von Flintshire zu untersuchen (s. p. 43). Ein andermal wird er beauftragt, Remontenverträge mit einem Pferdehändler abzuschliessen (66). Ein drittesmal handelt es sich um Mordtaten, begangen in Wales, denen der Präsident und sein Rat auf die Spur kommen soll, offenbar aus Misstrauen gegen die lokale Rügejury, was insbesondere daraus hervorgeht, dass der Präsident

§ 148. angewiesen wird, auch sonst über den Zustand seiner Provinz zu berichten (p. 133: „as also how the cuntrey is disposed and inclined at this point")[1]).

Wir haben es bei Einrichtung dieser Mittelbehörden mit dem ersten und letzten Versuch in der englischen Verfassungsgeschichte überhaupt zu tun, an Stelle der alten, damals vorwiegend in adlig-ständischen Händen befindlichen Lokalverwaltung, eine berufsmässige Beamtenschaft zu schaffen. Denn auch die Beiräte, Councellors, gewöhnlich 4, waren besoldet (State of England a° 1556 Br. Mus. M. S. S. 33276). Wären diese Präsidentschaften durch die Revolution nicht ebenso hinweggefegt worden, wie der Staatsrat, dann hätten wir heute in England eine ebenso stark entwickelte Bureaukratie, wie auf dem Kontinente.

3. Der dritte Punkt, an dem Frankreich damals für die Tudors vorbildlich, war die Finanzverwaltung. In Frankreich waren namentlich seit dem 14. Jahrhundert der Hofstaat und seine Einkünfte von der Chambre des comptes gesondert, die oberste Verwaltungsbehörde der königlichen Domänen und zugleich oberste Rechnungskontrolle war (Adler, Die Organisation der Zentralverwaltung unter Maximilian I. 1886, p. 9 ff.) und wohl dem Upper Exchequer in England entsprach. Nach französischem Vorbild offenbar führte auch Heinrich VII. in England die Sonderung der Hofstaatskasse und deren Einkünfte von dem übrigen Staatshaushalt durch. Er suchte strenge Oekonomie hier einzuführen, das Volk vor den Bedrückungen, welche die Naturalien für den königlichen Haushalt schaffen mussten (die berüchtigten purveyances), zu schützen. Er liess sich bestimmte Anweisungen auf Landrenten und Zölle an Stelle der früheren Zwangsabnahmen von Untertanengut vom Parlamente bewilligen. Mit Recht kann daher Busch (England unter den Tudors I. 299) sagen: „dadurch gewährleistete der König ... die Durchführung einer Trennung des königlichen vom Staatshaushalt". Unter Heinrich VIII. tritt ein Schatzmeister (Treasurer) von England auf, der Staatsschatzmeister, neben dem Treasurer of the kings chamber, der die königliche Privatschatulle verwaltet, ferner ein Schatzmeister (Treasurer) für die königlichen Juwelen und ein Schatzmeister (Treasurer) der königlichen Hofhaltung, der Küchenrechnungen etc. zu bezahlen hat und der in Gemeinschaft mit dem Cofferer of the Kings Household[2]), Anordnungen für die königliche Tafel (z. B. Nicolas VII. p. 20) u. a. m.

1) Die Geschäfte einer solchen Präsidentschaft werden am besten aus folgenden Instruktionen klar, Instruktionen des Privy Council an die Präsidentschaft der Prinzessin Mary, welche für Wales eingerichtet war (Letters and Papers a. a. O. vol. IV. part 1 Nr. 2331):

1. „To meet once a month at least and consult on the health of Princess, her virtuous education etc. ...

2. Lease to compound with the offenders in the province; six to be a quorum.

3. Rewards for her servants within the same limits out of the said forfeitures to the amount of 300 marks, on certain conditions specified.

5. The murderer who has taken sanctuary at Bendeley „for slaying of his his wife's father and mother" to have condign punishment ...

5. The harness of Cardiff to be safely kept ...

6. To punish all persons who levy any comortha or other exaction contrary to the King's former instructions.

7. To compound with and pardon outlaws, if necessary.

8. To make proclamations for good order, if necessary.

9. To call before them all persons, spiritual or temporal, who claim lordships royal ...

10. To make inquisitions for missing forfeitures.

11. Quo warranto to be put in execution against all pretended sanctuaries and liberties."

2) 1516 ist er noch unbekannt. Siehe Liste der königl. Hofhaltung Letters and Papers vol. II. part 1 Nr. 2735. Erst nach 1518 erscheint er im englischen Aemterorganismus.

trifft. Zur Rechnungskontrolle ist diesen beiden ein Kontrolleur der königlichen Hofhaltung beigesellt. Alle diese Beamten stehen aber unter Direktion des Staatsrats, dem sie zum Teil als Mitglieder angehören. So wird eine allgemeine Verwaltungs- und Rechnungskontrolle der Ausgaben für die Zwecke des Königs eingerichtet. Grössere Geldanweisungen gehen vom Staatsrat aus (Nicolas a. a. O. p. 24, 46, 86). § 148.

Aber noch mehr! Das Problem das sich für die französische Staatsverwaltung dadurch ergab, dass man die ständischen Steuern und Gefällerhebungsorgane durch Staatsbeamte des Königs ersetzen wollte, ein Streben, das in Frankreich vor Franz I. zur Entstehung des Cour des aides für alle andern als Domäneneinkünfte (s. Adler a. a. O., p. 13) und unter Franz I. (Lavisse a. a. O. 235 ff.) zur Konzentration der Schatzämter im „Tresor de l'epargne", zur Einsetzung königlicher Generaleinnehmer (16 an Zahl) und zur Oberaufsicht über alle diese Organe in letzter Instanz durch den Staatsrat führte, war auch in England vorhanden. Auch hier galt es aus der mittelalterlichen[1]) Exchequerverwaltung herauszukommen, insbesondere die Erhebung der Gefälle des modernen Staats den ständischen Sheriffs abzunehmen. Aber dies wäre wohl ohne Revolution von Grund aus nicht zu machen gewesen. Der ganze Exchequer, dem die Sheriffs für ihre Einkünfte und Gefälle Rechnung legen mussten (für das sog. corpus comitatus, d. i. alle Einkünfte der Grafschaft, die zum Teil aus Domanialrenten, zum andern Teil aus Gerichtsgefällen bestanden; s. Thomas, a. a. O., p. 91) hätte von Grund aus reformiert und zum Teil ganz aufgehoben werden müssen, und das getraute sich nicht einmal das Genie eines Heinrich VIII. zu. Deshalb wurden eine Reihe von Behörden geschaffen, die „Courts" d. i. Gerichtshöfe hiessen. Vor allem sollten sie die Einnahmen aus Kronländereien, aus dem Erlöse der aufgelösten Klöster, was die Reformation bewirkt hatte, aus den alten Lehensgefällen (wardship and marriage) und den ehemaligen Annaten (fruits and tenths), die der König nun an Stelle des Papstes erhob, überwachen und die Rechnungspflichtigen vor ihr Forum laden. Eine dieser Akte, welches ein solches Rechnungsgericht einsetzte, sagte ausdrücklich, dass das neuinaugurierte Verfahren den Zweck habe, die langwierige Rechnungskontrolle des Exchequer bei Seite zu schieben (3 Heinr. VIII. c. 23: „and the accompts of the samc to be more speedily taken then could have been after the course of the Exchequer".)

---

1) Mittelalterlich deshalb, weil der Staat als grosser Gutshof aufgefasst wurde und die Staatseinkünfte nach Art der gutsherrlichen Renten eingehoben und verrechnet wurden. Noch Fortescue, The Governance of England ed. Charles Plumer Oxford 1885, ist noch ganz von der Auffassung (am Ausgange des 15. Jahrhunderts!) beherrscht. Es ist ihm ganz natürlich, dass man bei der dem König zu empfehlenden Staatsökonomie zur Vergleichung den Haushalt eines Privatmannes heranzieht. Siehe ch. VI. a. a. O. und ch. VIII passim und insbesondere p. 120: „Ordinance ffor the Kyngis Ordinarie charges. And sithyn it is necessarie that the Kynge be alway riche, which may not be without he have revenues sufficiant for the yerely mayntenance of his estate; it is behovefull that we furst esteme, what his erly charges and expences bith likely to drawe unto. Ffor aftir that nedith his revenues to be proporcioned; but yet thai nedun to be gretter than woll be the charges, for doute of soden cases, which mey falle to hym and to his reaume. Ffor Seynt Bernarde saith, that yf a mannes expenses be egall to his livelode, a soden chaunce may distroye his estate. The kynges yerely expenses stonden in charges ordinarie, and in charges extraordinarie. His charges ordinary mey not be eschewed, and there fore it nedith that ther be lyvelode asseigned ffor the payment therof, which lyvelode be in no wyse putte to no other use." An anderer Stelle (ch. IX) wird empfohlen, dass des Königs Einkommen und seine ausserordentlichen Einnahmen seien: „gretter then the livelod of the gretest Lorde in England." Der Liber Niger aus der Zeit Eduard IV. gibt dementsprechend eine ihm selbstverständlich scheinende vergleichende Zusammenstellung der Hofhaltungseinnahmen und -Ausgaben des Königs, ferner eines Herzogs, Marquis, Grafen, Viscount, Baron, Banneret, Knight und Squire (siehe die Zusammenstellung bei Stubbs III. p. 538).

§ 148. Zu diesem Zwecke wurden durch die Gesetze zwischen 1511—15 zur Kontrolle der Kronländereien „the Kings General Surveyors“ etabliert, die Rechnungen von 32 Einnehmern, darunter 5 Generaleinnehmern (sie heissen auch nach dem französischen Vorbild „General Receivers“) prüfen sollten. Die Einnehmer waren in den verschiedensten Orten untergebracht. Durch 27 Heinr. VIII. c. 28 wurde ein Court of Augmentations zur Verwaltung des Erlöses aus den eingezogenen Klostergütern in ähnlicher Weise eingerichtet. Nach einer Umbildung, welche „die General Surveyors“, denen durch 7 Heinr. VIII. c. 7 auch die neuen Weinzölle zur Ueberwachung überwiesen wurden, durch 33 Heinr. VIII c. 39 durchzumachen hatten — sie wurden damals ein selbständiger court of record —, erfolgte unter Eduard VI. die Vereinigung dieser beiden Gerichts- und Rechnungshöfe zu einem einzigen (7 Edw. VI. c. 2). Freilich ging dieser Versuch, aus dem mittelalterlichen Schlendrian des Exchequer herauszukommen, unter der Königin Mary wieder verloren, die diesen Rechnungshof wieder ganz im Exchequer aufgehen liess (s. über das ganze Thomas a. a. O. 93 ff.)

In gleicher Weise wurde von Heinrich VIII. noch ausser den erwähnten Rechnungs- und Gerichtsstellen ein Court of Wards and Liveries für die Lehensgefälle und ein Court of First Fruits and Tenths Eclesiastical für die Erhebung der Annaten zu Gunsten des Königs eingerichtet. (Coke 4 Inst. 119 und 188.)

Alle diese Rechnungsstellen wurden dadurch noch in die Kontrolle des Staatsrats einbezogen, dass ihre Vorsteher (chancellors) entweder Mitglieder des Privy Council waren oder von demselben zur Rechnungslegung vorgeladen wurden (s. Nicolas a. a. O. passim) und auf seine Anweisung Gelder auszuzahlen hatten (s. Dasent a. a. O. zu IV. p. 1547.)

II. Der nächste Ruck, den die englische Verwaltungsorganisation erhielt, erfolgte unter Elisabeth. Vor allem wird die Sternkammer ein selbständiger Gerichtshof, insbesondere seitdem der berühmte Kanzler Lord Ellesmere nach dem Vorbild des von ihm festgelegten Chanceryverfahrens (s. darüber oben Bd. I. S. 145) auch dem Verfahren in der Sternkammer definitive Form gab (Holdsworth p. 277.) Deshalb finden wir in dieser Zeit die ersten Erwähnungen, dass die Sternkammer ein selbständiger Gerichtshof sei, sowohl in den Verhandlungen des Privy Council (Dasent XVIII. p. 195: „In the Stare Chamber, or in suche other court of Justice or Conscience“), als auch in dem Urteile der Zeitgenossen, wie Bacon und Coke. Freilich würden wir sehr fehlgehen, wenn wir mit der Mehrzahl der bisherigen Schriftsteller über diesen Gegenstand, die Sternkammer und ihre Jurisdiktion für den Brennpunkt der Elisabethischen Verwaltung halten wollten. Dies blieb nach wie vor der Staatsrat, aber auch für ihn war die frühere Jurisdiktion als Polizeigerichtshof, wie sie Heinrich VIII. etabliert hatte, nunmehr nicht das wichtigste, vielmehr hatte er das höhere Ziel, die ganze innere Verwaltung und das Wohlbefinden der Bevölkerung nach höheren ökonomischen Gesichtspunkten einzurichten. Freilich kommt es auch unter Elisabeth vor, dass er z. B. die schlechte Behandlung eines Stubenmädchens durch ihre Herrin vor sein Forum zieht (Dasent VIII. p. 350, 380). Aber schon sucht er die Menge von Privatstreitigkeiten, mit denen er überhäuft wird, loszuwerden. So heisst es in seinen Verhandlungsprotokollen (Dasent a. a. O. p. 394 f.): „The Lords and others of her Majesties Privie Councell considering what multitude of matters concerning private causes and actions betwene partie and partie were dailie brought un to the Councell Bourde, where with their Lordships were greatlie troubled and her Majesties speciall services of ten tymes interrupted, for remedye where of . . . .“ Und in der Tat seit Burleigh, oder wie er ursprünglich hiess, William Cecil Staatssekretär war, hatte der Staatsrat viel wichtigeres zu tun. (Eine schöne Würdigung der Tätigkeit Burleigh's bei Cunningham, Modern

Times I. p. 53 ff.). Unter seiner und Elisabeths Leitung erlangte der Merkantilismus die Grosszügigkeit im Sinne eines Nationalstaats, deren er überhaupt fähig war. Der Kernpunkt dieser Verwaltungstätigkeit ist der Staatsrat, und seine Anordnungen müssen die lokalen Friedensrichter[1]), und wo sie nicht genügen, ein nunmehr geschaffenes Berufsbeamtentum ausführen. § 148.

Der nationale Merkantilismus, wie ihn diese Zeit besonders, im Gegensatze zum mittelalterlichen munizipalen Merkantilismus entwickelt, setzt eben den allmächtigen Polizeistaat voraus. Denn jenes Handelsprinzip ist eigentlich ein kunstvolles Räderwerk, in dem jeder Beruf, jede Industrie und jeder Handelszweig ein Rad ist, das andere in Bewegung setzen muss, sodass das ganze dem Gemeinwohl aller dienen kann. Freilich gehört dazu ein Menschenmaterial, das sich polizeistaatlich verwalten und beschränken lässt. Um nur ein oder zwei Beispiele aus diesem Rädergetriebe hervorzuheben: Man wollte die Kauffahrteischiffahrt heben, um den Handel zu heben und eine Flottenreserve namentlich gegen die Spanier zu haben. Zu dem Zwecke musste der Eigentümer von Waldungen Beschränkungen in seiner Freiheit Holz nach Belieben zu fällen, erdulden. Aber noch mehr! Man brauchte eine seetüchtige Bemannung für die Schiffe. Dazu musste die Fischereibevölkerung herangezogen werden, und um dies Ziel zu erreichen, der Fischhandel gehoben werden. Deshalb ward jedem Staatsbürger befohlen, einige Tage der Woche nur Fisch und nicht Fleisch zu essen. (Cunningham a. a. O. p. 68 über die sog. Fish days). Ein anderes Beispiel ist das Verbot der Einfuhr französischer Weine. Denn — so argumentiert Burleigh — es bereicherte die Einfuhr solcher Weine nur Frankreich auf Kosten Englands, Gold flösse ab, weil die Franzosen in Bordeaux den Austausch von Wein gegen englischen verböten und nur Bargeld forderten, ferner vermehrte jene Einfuhr nur Völlerei und Wirtshäuser und sodann verminderte sie den Konsum von Bier, wodurch die das Malz liefernde Landwirtschaft Englands geschädigt würde. (Cunningham I. p. 71 wo auch dieser Teil des Raisonnements von Burleigh wörtlich zitiert wird.) Man sieht: die entfernteste Möglichkeit des Nutzens und Schadens wirtschaftlicher Handelsregulative wird ins Auge genommen. Dazu braucht es natürlich gesteigerter Tätigkeit des Privy Council, weshalb uns in dieser Zeit sogar 2—3 Clerks des Council begegnen. (Dasent II. p. 183 und VIII. p. 25 und 78.) Die Mitglieder des Council müssen pünktlich die Beratungstage einhalten und für raschere Geschäftsgebahrung soll das Verwaltungsgeschäft zwischen ihnen, wenn tunlich, aufgeteilt werden. (Meinung Burleigh's: In primis, that your counsell may diligently kepe the dayes of Counsell, and that the matters accorded upon, may distributed amongest them for more expedition", zit. bei Cunningham a. a. O. 54.) Doch das hauptsächlichste Mittel, das neu geschaffene Uhrwerk im Gange zu erhalten sind die Polizeiverordnungen, die Orders in Council und die königlichen Proklamationen, die an die Unterbehörden, insbesondere die Friedensrichter ergehen, in einer Menge und von so minutiöser Pedanterie, wie sie keine Zeit zuvor noch gesehen. Gegen sie ist unter anderem zur Zeit der Revolution Sturm gelaufen worden.

Um diesen Polizeiverordnungen zur wirksamen Durchsetzung zu verhelfen, musste ein System von Unterbehörden im Lande geschaffen, oder die daselbst schon vorhandenen Friedensrichter als Ersatz eines berufsmässigen Staatsbeamtentums eingerichtet werden. Beides geschah und die Umwandlung der Friedensrichter zu Werkzeugen der Zentralverwaltung gelang so vollständig, dass man Mühe hat in ihnen da-

---

1) S. auch darüber Ch. A. Beard, The office of Justice of the Peace in England (Columbia University Studies vol. XX. Nr. 1) 1904 ch. V. und VI.

§ 148. mals Organe des alten, von Gneist so verherrlichten, unabhängigen Selfgovernment zu erkennen.

Am besten wird uns die Ausbildung dieser Bureaukratie klar, wenn wir sie in ihrer damaligen Werkstatt belauschen. Diese war ihnen vor allem durch das grosse Lehrlingsgesetz Elisabeths gegeben (5. Eliz. c. 4: 1562), wonach sie nicht nur jeden kräftigen Mann der Mittel- und unteren Klassen zur Arbeitsleistung in der Landwirtschaft, event. zum Eintritt als Handwerkslehrling zwingen konnte, sondern auch die Löhne und zwar Winter- und Sommerlöhne, nach eigenem Ermessen und in richtiger Würdigung der Nebenumstände zu bestimmen hatte. Dies besorgten alles die Friedensrichter. In der Folgezeit wurden sie auch die Organe zur Beurkundung der abgeschlossenen Lehrlingsverträge.

Die Friedensrichter hatten nach den „General Orders" des Staatsrats die Versorgung der Armen in den Kirchspielen zu beaufsichtigen, kräftige Arme zur Arbeit anzuhalten und mit Arbeitsgelegenheit zu versorgen. Dies nach dem Armengesetz der grossen Königin von 1603.

Schliesslich war in den wichtigsten Märkten das Amt eines Clerk of the Market geschaffen, das als Berufsamt, die Marktinspektion zu führen, insbesondere die Lebensmittelpolizei in ausgedehnter Weise zu üben und alles Aufkaufen der Waren zum Zwecke der Preissteigerung zu verhüten hatte. Damit die vom Staatsrat festgestellten Kornpreise eingehalten würden, verliess man sich nicht auf die möglicher Weise parteiischen Friedensrichter, sondern beauftragte damit auch die Clerks of the Market „of our Household", wie ihr voller Titel hiess. So umspann die bloss durch die genannten Rechtsordnungen geschaffene Tätigkeit, das gesamte tägliche Leben und Treiben der mittleren und unteren Klassen und bildete infolge dessen jene Allmacht der Bureaukratie, wie wir sie nur im Polizeistaat finden.

Ausser den genannten Staatsorganen, gab es noch die von Heinrich VIII. geschaffenen Mittelbehörden der Präsidentschaften, und ausserdem in jeder Grafschaft eine Befestigung, ein „Castle", mit einem „Captaine" (Gouverneur)[1]). Dazu noch eine Reihe von Commissioners, die namentlich den Adel der Grafschaft und die Friedensrichter überwachen sollten. Ein anschauliches Bild von der Tätigkeit eines königlichen Kommissärs erhalten wir, wenn wir die Ratschläge ansehen, die William Cecil als Staatssekretär einem solchen mit auf den Weg gibt. Die Schrift ist betitelt „Master Secretaries (W. Cecil † 1598) answer to the Earl of Bedford". (Br. Mus. Collection of Pamphlets E 128 (31)). Da heisst es (p. 10): „In Ihrer Kommission, denke ich, sind mancherlei Dinge Ihrem Ermessen übertragen, welche die Bürde grösser machen, als sie wäre, wenn Ihnen ausdrücklich anbefohlen worden wäre, was sie zu tun haben. Daher müssen sie zuvörderst erwägen, was unter Ermessen (discretion) verstanden ist. Es ist nach unsern Sprachbegriffen, das geistige Vermögen, ein Ding von dem andern zu unterscheiden und zu beurteilen ... Und deshalb, ehe sie ein gewichtiges Geschäft unternehmen, müssen Sie es Ihrem Ermessen nach abwägen. ... Ihre Hofhaltung muss so geführt werden, dass sie Muster sei für andere und ein Schmuck für Ihr Amt. Lassen Sie Ihre Beamten die guten alten Regeln der Verwaltungsordnung einhalten und nicht vernachlässigen und zeigen Sie, dass Sie wohlvertraut sind mit ihrem Tun. Dulden sie nicht Faulheit unter Ihren Leuten, nicht dass Ihre Diener in Kleidung über ihren Stand auftreten, denn die Last davon wird auf Sie fallen. An Ihrer Tafel dulden sie keine Gespräche über des Monarchen An-

1) S. Report of the Royal Commission of Historical Manuscripts of Lord Montague of Beaulieu, London 1900 (Cd. 283) p. 67 ff.

gelegenheiten oder seine Regierung, noch über Religion („At your table let no matter § 148. of Princes affaires or Princes regiment be disputed, nor of religion".)

„Lassen Sie nie die Regeln Ihres Standes an Ihrer Tafel ausser Acht.

„Tun Sie Ihr Möglichstes, den Landadel Ihres Bezirkes untereinander in Eintracht zu erhalten. Armer Leute Streithändel verweisen Sie nur immer, so gut Sie es können, an unparteiische Schiedsrichter; mengen Sie sich aber nicht selbst herein, sonst wird Ihre Arbeit unerschöpflich sein. Wenn Sie das Land bereisen und Diener mitnehmen, sehen Sie darauf, dass diese von guter Abkunft sind, dass sie, wenn sie von Ihnen erzieherische Winke bekommen, Sie und Ihre Art verstehen.

„Wenn Sie von Zeit zu Zeit Veranlassung nehmen Ihre Majestät die Königin (sc. Elisabeth) von dem guten Stande Ihres Bezirkes und seiner Bewohner zu unterrichten, so tun Sie das nur in kurzen Briefen, indem Sie die nähere Ausführung, wenn Sie solche nötig haben, den Briefen an den Staatsrat gerichtet, vorbehalten." („If you do some time, as you see cause, advertise the Queen Majestie of the Good Estate of that Countrie and of the Gentlemen there, so it be by short Letters, referring, if you have anie long declaration of things to your letters to the Privy Council".)

Wir ersehen namentlich daraus, wie dieses Amt darauf angelegt war, in Unterordnung unter den Staatsrat den Landadel zu überwachen. Kein Wunder, dass bei dem Ueberhandnehmen des Berufsbeamtentums sich da und dort die Stimmen mehrten, welche in dem Berufsbeamtentum überhaupt das Heil des Staats erblickten. So sagt Walter Raleigh, der unter Jacob I. schrieb (Maxim of states, Sommers Tracts III. p. 288): „To create such magistrets as love the state as it is settled, and take heed of the contrary practice, as to advance popular persons in a kingdome (geht auf die englischen Friedensrichter!), or in aristocracy." Und auch dieser Satz geht gegen das Ehrenamt und befürwortet das Berufsbeamtentum, wenn er sagt: „To take heed that magistracies bee not sold for money, nor bribed in their offices, which is specially to observed in that common wealth which is governed by a few of the richer sort: for if the magistrate gaine nothing but his common fees the common sort and such as want honour take in good part, that they bee not preferred, and are glad rather, that themselves are suffered to intend private business". Solche Theorien gegen das alt bewährte Friedensrichteramt gerichtet, das vor nicht langer Zeit (1577!) Thomas Smith als das Bollwerk des Staats bezeichnet hatte, konnten nur zu einer Zeit aufkommen, wo der Staat reichlich mit Berufsbeamten gesegnet war [1]).

III. Die Stuarts.

Das Verwaltungssystem, das die Tudors eingerichtet hatten, blieb im grossen und ganzen unter ihren Nachfolgern dasselbe, selbst die Republik und das Protektorat, letzteres mit einigen Modifikationen, hatten auch nichts daran zu ändern vermocht. Aber die autokratische Regierung, die sich die Engländer von den Tudors hatten gefallen lassen, wurde bei ihren Nachfolgern nicht mehr geduldet. Gegen 2 Punkte des ancien régime wurde Sturm gelaufen.

Vor allem gegen die Sternkammer und gegen jegliche Jurisdiktion des Staatsrats. Die Vertreter der Volksrechte unterstützt von den Juristen des Common law, die die Equity-Jurisdiktion des Privy Council (Fälle derselben siehe bei Dasent, vol. XX. p. 13, 30, 46, 71, 98, 165, 182, 221) und seiner Committees, der Sternkammer und des Court of Requests, mit den Scheelaugen der Konkurrenz und des

1) Siehe die Beamtenliste (von 1607 und 1608) im Report of the Royal Commission of Historical Manuscripts of Lord Montague of Beaulieu, London 1900 (Cd. 283).

§ 148. Brotneids ansahen, gingen sogar soweit, die Ungesetzlichkeit der Einrichtung der Sternkammer zu behaupten und bildeten diese Legende vollkommen aus, trotzdem das Privy Council allein oder durch seine Committees stets Billigkeits- und andere Gerichtsbarkeit ausgeübt hatte. Waren ja doch alle Gerichtshöfe des Landes aus der Curia Regis hervorgegangen! Doch dies vergass man in den hitzigen Zeiten der beginnenden Revolution, oder man wollte es vergessen. Kurz, die puritanische Revolution spülte die Jurisdiktion des Privy Council hinweg, und behielt sie nur für die Kolonien und jene England anliegenden Inseln, in denen der König selbst heute noch nach Art der alten Normannenfürsten unumschränkt herrscht. Für England verschwand diese Jurisdiktion, damit auch die der Sternkammer nachgebildete Jurisdiktion des Gerichtshofs von Lancaster und Chester, des Court of Requests, der Präsidentschaften, der hohen Kirchenkommission, durch die Act von 1640 (16 Charl. I. c. 10 §§ 1 und 4) betitelt „An act for Regulating of the Privy Council and for taking away the court commonly called the Star Chamber". Dieses Gesetz bestimmte ausdrücklich, dass in Hinkunft nie eine ähnliche Jurisdiktion ausgeübt werden sollte. (§ 5: „that neither His Majesty nor his Privy Council have, or ought to have, any jurisdiction . . . by English bill, petition, articles, libell, or any other arbitrary way what soever, to examine or draw into question, determine or dispose of the lands tenements hereditaments, goods or chattels of any of the subjects of this kingdom, b u t t h a t t h e s a m e o u g h t t o b e t r i e d a n d d e t e r m i n e d i n t h e o r d i n a r y c o u r t s o f j u s t i c e, a n d b y t h e o r d i n a r y c o u r s e o f t h e l a w.")

Dementsprechend als neue Geschäftsordnungen für das Privy Council nach der Restauration unter Karl II. ergingen, insbesondere die von 1667 [1]), wurde

1) Egerton M. SS. 2543 Nr. 560, fol. 205:

Whitehall 30. I. 1667.

His Majestie among others and important parts of his affairs haven taken into . . . . his considerations the way and method of managing matters of the Council Board, and ressorting that his Councils would have more reputation if they were put into a more settled and established Course, hath thought fit to appoint certain standing committees of the Council for serverall business together with regular dayes and places for their assembling in such sort as followeth.

1. The Comittee of Forraine Affairs is already setled to consist of those Persons following besides his Royall Highness who is understood to be of all Comittees where he pleas to be viz: Prince Rupert, Lord Keeper, Lord Privy Seal, Duke of Buckingham, Lord Generall, Lord Arlington and Mr. Secretarie Morice. To which Comittee his Majestie doth also hereby refer the corresponding with Justices of the peace and other his officers and Ministers in severall countys of the Kingdoms, concerning the peace of the Kingdom. The constant day for this Committee to meet to be every Munday, besides such other dayes, and wherein any extraordinary Action shall be oblige them to assemble. And the place for this meeting to be at the Lord Arlington's Lodgings in Whitehall.

2. Such matters concerning the Admiralty and Navy as also all Military Matters, Fortifications, and so farr as they are fit to be brought to the Council Board, without intermedling in what concerns the proper Officers (unless it shall by them be so devised). His Majestie is pleased to appoint that they be under the considerations of this following Committees viz: Prince Rupert, Lord General, Earl of Carlisle, Earl of Craven, Lord Arlington, Lord Berkley, Mr. Comptrollor, Mr. Secretarie Morice, Sir William Coventry and Sir John Duncombe. The usual day of meeting to be Wensdays, and oftener as he, that presides shall direct, and as to the place to be the 'Council Chamber, and therof three or more of them to be a Quorum.

3. Another Committee his Majestie is pleased to constitute for the Business of Trade under whose Consideration is to come what soever concerns his Majestie Forraine Plantations, and also what relates to his Kingdoms of Ireland and Scotland, the Isles of Yersey and Guernsey which is to consist of the Lord Privy Seal, Duke of Buckingham, Earl of Ossory, Earl of Bridgewater, Earl of Landerdail, Lord Arlington, Lord Holles, Lord Ashley,

bei der Bildung und Anordnung von Committees, auch eines für die Erledigung der Petitionen von Staatsbürgern geschaffen, dem aber ausdrücklich verboten wurde, sich in die Eigentumsverhältnisse und in die Geschäfte des „Meum et Tuum" einzumengen. Absatz 4 der zit. Order sagt: „His Majesty is pleased to appoint another Committee to whom all Petitions of Complaints and Grievances are to be referred in which his Majesty has thought fit hereby particularly to prescribe not to middle with Propertie or what relates to Meum and Tuum". **§ 148.**

Nicht so erfolgreich war die gegen den 2. Punkt, die königliche Ordonnanzgewalt praeter legem, wie sie die Könige damals übten, gerichtete Opposition. Die Ordonnanzgewalt fiel, wie wir es an anderer Stelle zeigten (s. oben Bd. I. S. 613) nicht mit der puritanischen, sondern erst mit der glorreichen Revolution. Bis dahin wurde die Verordnungsgewalt des Staatsrats mit oder ohne König weiter geübt, und die Friedensrichter zu Handlangern dieser Gewalt immer mehr ausgebildet. Wo sie nicht genügten, waren gleich königliche Kommissäre zur Stelle, die sie kontrollierten oder gar ersetzten. Ein Bild dieser Handlangertätigkeit der Friedensrichter gemäss den Verordnungen des Staatsrats geben die von A. H. A. Hamilton 1878 veröffentlichten Quartalsitzungen der Friedensrichter der Grafschaft Devonshire von der Zeit Elisabeths bis über die Zeit der Stuarts hinaus. Der Eindruck, den sie uns machen, ist der des ausgebildetsten Polizeistaats, dessen Werkzeuge damals die berühmten Friedensrichter waren, von denen Coke behauptet, dass ihresgleichen die Christenheit nicht habe. Sehen wir diese Tätigkeit näher an!

Die Friedensrichter sind die Werkzeuge zur Erhebung der Zwangsanleihen (benevolences), die der König bei seinen Untertanen zu machen pflegt. Zu diesem Zwecke

---

Mr. Comptrollor, Mr. Vice Chamberlain, Mr. Secretary Morice and Sir William Coventry. The usual day of meeting to be every Thursday in the Council Chamber, or oftener as that presides shall direct, and hereof 3 or more of them to be Quorum.

4. His Maiestie is pleased to appoint an other Committee to whom all Petitions of Complaints and Grievances are to be referred in which his Majesty hath thought fit hereby particularly to prescribe not to middle with Propertie or what relates to Meum et Tuum. And to this Committee his Majestie is pleased that all Matters which concerned Acts of State or of the Council be referred. The persons to be the Archbishop of Canterbury etc. .... The constant day of meeting to be friday in the Council Chamber ... And his Majestie further meaning is that to those two last Committees any of the Council may have Liberty to come and vote and that his 2 principalle Secretaries of State be ever understood to be of all Committees of hereof, 3 or more of them to be a Quorum.

And for the better carrying on of Business at those severall Committees his Majestie thinks fit, and according is pleased to appoint that dask of those Committees be assigned to the particular Card of some one person, who is constantly to attend it: In that of Navy and Military matters his Royal Highness may preside, if he so pleases, or otherwise the Lord Generall, In forrain Matters the Lord Arlington, In Trade and Plantations the Lord Privy Seal, In matters of State and Grievances, the Lord Keeper.

Besides which fixed and established Committees, if there shall happen any thing extraordinary or of any mixed nature, other than what is afore determined, His Majestie meaning and institution is, that particular Committees be in such case appointed for them, as hath been accustomed. And that such Committees do make their Report in Writing to be offered to his Majestie the next Council day following, in which if any debate arose, the old Rule is strictly to be observed, that the youngers Councillors do begin, and not to speak a second time without leave first obtained. And that as on the one side nothing is hereafter to be resolved in Councill, till the matter hath been first examined. And have received the opinion of some Committee or other, so on the other hand, that nothing be referred to any Committee, untill it have been first read at the Board. Except in Forraine Affairs. And his Majestie expressed pleasure is, that no order of Councill be henceforth any time is sued out by the Clerks of the Council till the same have been first perused by the Reports of the Committee respectively ..."

§ 148. wird die Grafschaft in Distrikte eingeteilt und jedem Friedensrichter ein eigener Distrikt zugewiesen (50 f.). Vom Staatsrat langen Orders ein, gerichtet an die Friedensrichter und begleitet von einer Reihe von Artikeln. Sie sollen die Inhaber von Schnapsschenken („tippling houses") beobachten, deren Polizeistunde wieder auf 1 Uhr nachts festgesetzt ist. Kein Kartenspiel ist in solchen Häusern zulässig. Alle diese Häuser wären von den Friedensrichtern in jeder einzelnen Division der Grafschaft zu lizenzieren, doch sollte ihre Gesamtzahl nicht gross sein („as few as may be"), wie die Order sagt (p. 71).

Die Friedensrichter üben eine gewisse Lebens- und Nahrungsmittelpolizei aus (p. 83). Sie stellen Jagdscheine aus (p. 89), in denen genau vorgeschrieben ist, nach welcher Art von Wild gejagt werden darf. Sie kontrollieren die Einhaltung der Kornpreistarife, wie sie der Staatsrat festgesetzt hat (p. 91), und halten die Kaufleute auf Grund von Weisungen des Staatsrats an, Tuch von den Fabrikanten zu kaufen, damit diese in der Lage wären, ihre Arbeiter unausgesetzt zu beschäftigen. Sie haben in Friedensrichtersitzungen die an verwundete Soldaten zu zahlenden Pensionen festzustellen, insbesondere die Schwere der Arbeitsunfähigkeit durch einen Chirurgen prüfen zu lassen (p. 173 f.). Man wird lebhaft an unsere sozialpolitische Gesetzgebung erinnert. Sie wachen über die Dissenters und insbesondere über die Quakers (p. 187), kontrollieren übrigens die Rechtgläubigkeit im Sinne der herrschenden Kirche und nach den Weisungen des Staatsrats (p. 172 f., 182 f., 275 und 279). Sie nehmen unter der Stuartrestauration den Priestern den berüchtigten Eid des passiven Gehorsams ab: „I .... doe sweare that it is not lawfull upon any pretence what soever to take armes against the king and that I doe abhorre that traiterous position of taking armes by his authority against his person or against those that are commissionated by him in pursuance of such commissions, and that I will not any time endeavour any alteration of government either in church or State" (p. 198). Man sieht, wie der Eid auch den Gehorsam gegen die Bureaukratie sichert und deren Position verstärken soll.

Die Friedensrichter üben Fischereipolizei aus. Sie strafen Leute „pro piscando in certo rivulo" (p. 248).

Ueberall herrscht der Friedensrichter, er begleitet den Grafschaftsangehörigen, wie wir sehen, in jeder seiner Lebensäusserungen. Deshalb wird er auch sich ganz dem polizeistaatlichen Zuge einfügen lassen, und wie sehr dies geschieht, mag aus einzelnen Tatsachen erhellen. Vor allem erlangen die Friedensrichter in dieser Periode die Befugnis, Verordnungen für den Umkreis der Grafschaft zu erlassen, was sie gewöhnlich kollegial in den Quartalsitzungen zu tun pflegen. Hamilton gibt uns eine ganze Reihe von Beispielen für die Grafschaft Devonshire und Buckinhamshire (§ 6193: „resolve in every parish of this county to leave strict warrants in the hands of all constable for the seizing of such person ...."; andere Beispiele § 240, § 247 u. a. m.).

Sodann formieren sich die Friedensrichter in dieser Periode zu kleinern Gruppen für Distrikte, um die Geschäftsgebarung zu erleichtern. Es wird ihnen deshalb zum ersten Male vom Staatsrate vorgeschrieben, sich einen Vorsitzenden zu wählen, einen Chairman of the Quarter Sessions, eine Praxis, die sich bis auf den heutigen Tag erhalten hat (p. 81 f.). Mitunter wird aus dem Grunde, weil Verständigung zwischen den Weisungen des Staatsrats und den Ausführungen der Friedensrichter mangelt, diesen in der Grafschaft Devon anbefohlen „to elect three or four or more of their number to execute the directions received from the government and to give an account of what as been done in all such matters" (p. 79). Es wird ihnen nunmehr eine regelmässigere Kon-

trolle in Gestalt der reisenden Assissen aufgesetzt[1]) (Hamilton p. 71 f. und Coke, 4 Inst. p. 158 und 170). Auch ein bureaukratischer Amtsstil soll geschaffen werden, deshalb müssen nach Weisung des Staatsrats die Friedensrichter alle ihre Amtshandlungen und Bescheide in lateinischer Sprache ergehen lassen (Hamilton p. 171). Wie wenig dies den guten Squires gelingt, dafür mag folgendes Beispiel eines Polizeistrafmandats sprechen (p. 173): „quod Thomas M. agricola quendam canem Molossum Anglice a Mastive Dogg ad mordendam vaccam pretii IV. librarum de bonis. . . . . . malitiose excitavit contra pacem dicti domini Regis nunc Coronam et dignitates suas . . . . . Qui quidem canis Molossus quendam porcum pretii . . . . . . et momordit ac etiam in tanto laesit ita quod. . . . .“ Das war der damalige friedensrichterliche Kurialstil[2]). § 148.

Die glorreiche Revolution änderte an dieser Maschinerie tatsächlich nicht viel. Noch unter Anna zeigen die Friedensrichterprotokolle von Buckingham, dass im Auftrag des Staatsrats Rekruten ausgehoben, in Devonshire Vagabunden in Korrektionshäuser gesteckt werden (Hamilton p. 275 f. und 268). Aber das System leidet an einer Verkalkung der Arterien, denn die bureaukratische Zentralkontrolle fehlt. Die Reglementierung des platten Landes für die Zwecke der innern und merkantilistischen Handelspolitik wird ersetzt durch die parlamentarische, insbesondere die Private-Billgesetzgebung.

---

1) Treffend ist die Charakteristik dieser Kontrolle über die Friedensrichter bei G. M. Trevelyan, A History of England in 6 volumes (England under the Stuarts) London 1904 p. 23: „The Assizes were at this time more than a mere gaol delivery. They were made the occasion for an informal meeting of the shire for every imaginable purpose. The fashionable young squire came to air his new doublet, and the cut-purse to relieve him of its rich trimmings; the magistrates to make their reports; the yeomen to form juries, and at times of political crisis to present petitions; all to hear and discuss the news of the great world. It was on these high occasions that the Judge made solemn inquiry into the administration of the county, lectured the awe-struck assembly, explained the policy of the nation and the large interests of society to those whose ideas were bounded by the petty interests of the parish and the local prejudice of the shire. If the magistrates had through fear or favour neglected of late to ransack the houses of their catholic neighbours, if the ale-houses had been allowed to become dens of disorder, if the wool trade had declined owing to the state of roads, if two parishes had a point in dispute about the assessment of the rate, the Judge had words of reproof, command and advice for all under the stimulus of this inquisition, the local magistrates learnt to carry out in detail the general policy of the State.“

2) Einen guten Ueberblick über die Tätigkeit gibt Lambard, Eirenarcha ed. 1588 (zuerst publiziert 1581) im Appendix, wo alle Arten von Anklagen, die vor die Friedensrichter zu bringen waren, zusammengestellt sind. Solche „Enditements“ waren zur Zeit Elisabeths zulässig: „For extolling the authoritie of the Pope. For absolving from the Queene's obedience. For a Jesuite and his Receiver. For saying and hearing of Masse. For being absent from the Church. Against a Schoolmaster non licensed. For a Periurie in a deposition. For Killing a man by witchcraft (Zauberei!). For bewitching a Horse. For fighting in the Churchyard. For a Burghlarie in a Church. For Counterfaiting money, and for receiving the Counterfaiter. For petite Treason in a servant, and felony in the procurer thereof. For murder of a Bastard child. For witful poisoning. For a murder committed by two (u. a. Delikte). For hunting by night in a parte. For writing of slaunderous matter against the Queene . . . For selling a Horse to a Scottishman. Upon a Rebellious Assemblie. For unlawfull purveiance . . . For Tresspass of depasturing corne and grasse. For embracerie of Jurors. Against common Barretour. For converting ground of tillage in Pasture . . . Against Bakers conspiring to make small bread. For a common Bridge, that is in dangerous decay. For a rogue or Vagabond, and his receiver. For Keeping a Tippling house without licence. For Keeping unlawfull play . . For hunting of Conies. For using the Arte of Mercerie against the Statutes. For wearing Silke. For regrating of fish and butter. For not working upon the Highwayes. Against a Goldsmith (der nicht reines Gold verarbeitet). For taking of Phesantes and Patriches. For not Keeping watch in a Towne. For not keeping watch at the Sea coast. For not keeping a Gelding (Wallach-Pferd) fit for the warres . . .“

§ 148. Es tritt das ein, was Cunningham (Modern times I. a. a. O.) als „parlamentarischen Colbertismus“ bezeichnet. In diesen Gesetzen ist der Gewalt der Friedensrichter weiter Spielraum eingeräumt, z. B. Steuerdispensationen von gesetzlichen Steuerpflichten u. a. m. (Hamilton p. 261, p. 303 etc.). In der Ausübung dieser Gewalten werden sie von niemanden kontrolliert, denn das Privy Council gibt allmählich die Zügel seiner Gewalt an einen anderen Herrn ab: das Kabinett der Minister, und dieses ist zu viel mit sich selbst und mit dem „management“ des Parlaments beschäftigt! Selbst in den beiden Grafschaften, aus deren Friedensrichterprotokollen wir oben einiges erwähnt haben, zeigt es sich deutlich, dass die Friedensrichter unter Königin Anna, also zu Beginn des 18. Jahrhunderts, sich selbst überlassen sind. In Buckinghamshire sind sie sehr eifrig und mengen sich im Sinne ihrer Vorgänger in alles und jedes Privatinteresse, in Devon sind sie hingegen sehr lässig. Die Maschine, die alles in Gang erhalten und dem System Gleichförmigkeit gegeben hatte, der Staatsrat, war verfallen. Auf seinen Trümmern erwuchs im 18. Jahrhundert jene egoistische, aristokratische Herrschaft der landed gentry, die wir oben (Bd. I. S. 2) gezeichnet haben.

Treffend charakterisiert diesen Verfall der zentralen und lokalen Verwaltungsmaschinerie unter den restaurierten Stuarts, Cunningham mit den Worten (I. 203): „the political disorder of the times paralysed the central authority. The vigour of the Elizabethan rule had been due to the power of the Privy Council backed as it was by the Star Chamber. When these powers were shattered, the supervision, which had been exercised over the magistrates by the council was withdrawn. Parochial and county officials were left to their own devices, till the period of the reformed Parliament, when the Charity Commissioners and the Local Government Board were instituted“. Also bis in den 30er Jahren des 19. Jahrhunderts stellte die innere Verwaltungsorganisation Englands eine Ruine der merkantilistischen Blütezeit dar! Das wissen nun wir, die darüber durch verwaltungs- und wirtschaftsgeschichtliche Untersuchungen aufgeklärt sind. Nicht so unsere Vorgänger in England und Deutschland, hier vor allem Gneist. Sie machten aus dem sich selbst überlassenen egoistischen Friedensrichtertum, das Ideal des Selfgovernment, und aus den Ruinen der merkantilistischen Gesetzgebung, die wegen ihres Verfalls natürlich die private Rechtssphäre respektierte, weil ihr das sie in Bewegung setzende Privy Council fehlte, das Urbild des englischen Rechtsstaats!

§ 149. Die Entstehung des Kollegialsystems im 17. Jahrhundert während der puritanischen Revolution.

> „Because, the government being placed in one person, he will be subject to judge of himself as above law, and without the reach of any law; and by violence, tyrannise over whom he pleases, commanding one man to prison, and monies from another, and possibly, both money and liberty from a third, and the refusing of which arbitrary commands or actions will expose men to his mercy, which will be no less than cruelty.“
>
> Oliver Cromwell.

Wir haben im vorhergehenden gezeigt, wie sehr in der Tudorzeit und in der der ersten Stuarts das Reich nur durch den Staatsrat (Privy Council) verwaltet wurde. Von einer eigentlichen Scheidung der Zentralbehörden nach ihrer Kompetenz konnte um so weniger die Rede sein, als es solche Zentralbehörden damals noch gar nicht gab. Von den hier in Frage kommenden Beamten waren der Kanzler, der Schatzmeister (Lord

Treasurer) und der Staatssekretär nur Hofbeamte des Königs, denen man keine selbständige Stellung zumutete, sondern die nur als Appendix des Staatsrats in der Rechtsvorstellung der damaligen Zeit gedacht waren, mochten auch einzelne Träger dieser Aemter, wie Wolsey, die beiden Cecils und Clarendon sich zu einer überragenden Stellung aufschwingen. § 149.

Das Problem der Verwaltungsorganisation, das dem 17. Jahrhundert aufgegeben, war die Ausbildung selbständiger Zentralbehörden und die Schaffung einer Form für sie. Diese letztere war, wie wir alsbald hören sollen, die der Kollegialbehörde.

Was zunächst die Ausbildung selbständiger Kollegialbehörden anlangt, so finden wir scheinbare Ansätze solcher in der Zeit Jakobs I. So z. B. die Einsetzung eines Committee of Trade 1622, das den Handel fördern sollte [1]). Desgleichen waren Kommissionen für die Förderung des einen oder andern Verwaltungszweiges in der Zeit Carls I. durchaus nichts seltenes [2]).

Doch sind diese Ansätze, wie gesagt, nur scheinbar. Es handelte sich hiebei immer nur um königliche Kommissionen an Staatsräte (Privy Councillors), also nur um vorübergehende Delegation von Verwaltungsbefugnissen des Staatsrats, kurz um jenes System von Staatsratskommissionen, wie es auch im damaligen zeitgenössischen Deutschland vorkam und das der Freiherr von Seckendorff in seinem „Teutschen Fürstenstaat" mit folgenden Worten charakterisiert (Deutscher Fürstenstaat. 1687 S. 104): „Erleichterung der Rathstuben durch Commissiones. Endlich, weil sich bissweilen bey der Regierung die Geschäffte überhäuffen, oder doch solche Sachen fürfallen, die durch Augenschein, mündliche Unterredung und gütliche Vorschläge leichter zu verrichten scheinen, oder so gering sind, dass man damit eine ganze Sammlung der Räthe nicht zu bemühen hat, so werden in solchen Regiments- auch sonderlich in Gerichts-Sachen entweder vom Landesherrn, oder dessen Regierung, Commissionen und Befehle an einen oder den andern Rath, Beamten und ander Diener oder Stand im Lande ertheilet, auch gewisse Puncten und Instructionen fürgeschrieben, dass solche Commissarien entweder dasjenige, was sonst die Regierungs-Räthe selbst thun sollen völlig ausrichten und verordnen, oder doch darüber nothdürfftige Erkundigung und Vorbereitung anstellen und den Verlauff dem Landes-Herrn zur fernern Verordnung berichten sollen."

Also nur als vorübergehende Auskunftsmittel, um der Ueberbürdung des Staatsrats abzuhelfen, waren diese „Commissiones" gemeint. Wenngleich sie sich als solche in England bis auf den heutigen Tag erhalten haben und, wie wir noch unten zeigen werden, heute mitunter wirklich Vorläufer neuer Zentralbehörden werden, damals hatten sie gar keinen Einfluss auf die Umbildung der Verwaltungsorganisation.

Erst musste das Privy Council aus seiner allmächtigen Verwaltungsstellung hinausgedrängt werden, ehe man an eine Art verselbständigter Zentralbehörden denken konnte. Dies besorgte erst die glorreiche Revolution. Zunächst versuchten es die restaurierten Stuarts, insbesondere Karl II., mit dem alten System der Staatsratskomissionen, oder wie sie damals hiessen: Committees of the Privy Council. Wie gesagt, dies war keine Neuerung, aber während man früher dieselben nur als vorübergehendes Palliativ angesehen hatte, sollten sie nun zum Verwaltungssystem erhoben werden. Die von uns oben (S. 108 Note) mitgeteilte Staatsratsordnung Karl II. vom Jahre 1667 richtete ein Committee for Foreign Affairs, for Admiralty, Naval, Military matters, Fortification, for petitions, for business of Trade ein. Ausserdem sollten für aussergewöhnliche Fälle Spezialkomitees errichtet werden, wie es bisher üblich gewesen („as hath been heretofore

1) Calendars of State Papers Domestic Series 1619—1623 passim.

2) Calendars of State Papers Domestic Series 1625—1640 passim. S. auch Thomas, Notes of Materials for the History of Public Departments 1846 p. 26.

§ 149. accustomed“). Die Staatssekretäre sollten Mitglieder aller Komitees sein.

Bis zum Jahre 1680 wird sich wohl diese Einrichtung erhalten haben, da nach Thomas (a. a. O.) noch aus dem Jahre 1679 ein Protokollbuch des Foreign Committee im Staatsarchiv zu finden ist.

Die glorreiche Revolution hat aber erst dieses System der verhassten „Staatsratskommissionen“ zu Falle gebracht. Der hiebei mitwirkende Grund ist schon in jener Staatsratsordnung Karl II. zu finden. Hier ward dem Committee of Petitions aufgetragen, sich nicht in „Eigentumsfragen einzumengen oder in Privatstreitigkeiten, die das Meum und Tuum“ betreffen. Dieser Gesichtspunkt war aber bei keiner Verwaltungskommission zu vermeiden und so ist es denn kein Wunder, dass die Bill of Rights das Verdammungsurteil gegen alle Verwaltungskommissionen des Staatsrats, nachdem die letzten Stuarts in Form von Visitationskommissionen reichlich davon Gebrauch gemacht hatten, mit den Worten ausspricht: „3. That the commission for erecting the late Court of Commissioners for Ecclesiastical causes, and all other commissions and courts of like nature, are illegal and pernicious“.

Seit dieser Zeit war die Verwaltungstätigkeit des Staatsrats aus ihrer früher allmächtigen Stellung hinausgedrängt. Eine Geschäftsordnung des Privy Council aus der Zeit Wilhelms III. zeigt diesen Umbildungsprozess ganz klar[1]). Danach ist die Tätigkeit des Staatsrats nur auf wichtige Fragen der Ver-

1) E. Southwell, Privy Council Routine 1692—1695. Br. Mus. Manuskr. 34 349. p. 18 ff.: „Generall things which allways come before the Council to be approved:

All new establishments whether by sea or Land ought to be approved offin Council.

All Proclamations are ordered to be drawn up by Mr. Attorney Generall and must afterwards be approved off in Councill.

All Governors of the Plantations must take the Oaths in Councill of fidelity, Supremacy and for Keeping the act of Navigation.

All Acts prepared by the Privy Councill of Ireland, and sended to be brought into the Parliament there, must first be read and approved at the Councill Board.

Persons sworn in the Councill Chamber are the Lord Keeper, Lord Privy Seal, Secretaries of State, Privy Councillors, Lord Lieutenants, Governors of Plantations, Lieutenant of the Tower, Governor of Jersey and Guernsey, Clerk of the Privy Council (ordinary and extraordinary), Keeper of the Chamber.

And formerly also were sworn

Treasurer of the Exchequer, The President of Wales, Masters of Requests.“

p. 19: „Rules and Observations.

As for the Petitions which came before the Board (sc. Staatsrat) very few are of that Nature as to allow of a final Determination, at their first reading unless they are rejected. So that they are generally referred to the Proper persons and offices in order to a full information of the face by Reports.

Petitions relating to:

Reviews and Stopping Grants . . . . . referred to Lord Chancellor

Custom House
Excise Office
Any Grant, Gift, Pension Revenue } to the Treasury

Navy Board
Sea Rewards
Pension
Sea-Complaints
Sailing of Ships } to the Admiralty

Patents
Nolle Prosequi
Charters, Outlawries
Irish Acts, Proclamations, Points of Law } to Attorney-General, Sollicitor-General or Both

waltungsorganisation, auf die Einschwörung von neu ernannten Kolonialgouverneuren, § 149. auf die Zustimmung zu allen feierlichen Verordnungen (Proclamations) des Königs, die aber vorerst vom Attorney General zu entwerfen wären, beschränkt. Das wichtige Geschäft der Petitions, d. h. der Privatbeschwerden in der Verwaltung, wird in den seltensten Fällen vom Staatsrat endgültig erledigt, sondern geht, wie die oben angeführte Geschäftsordnung sagt, an die betreffenden Behörden: Kanzler, Schatzmeister, Admiralität, Kriegsministerium, Council of Trade, Lord Justices of Ireland, Attorney General und Solicitor General. („So that they are generally referred to the proper persons and offices in order to a full information of the face by Reports".) Aengstlich schärft jene Geschäftsordnung die wohlbekannte Bestimmung ein, sich nicht in Eigentumsfragen zu mengen, denn dies sei ausschliesslich Aufgabe der Gerichte. Freilich schienen die damaligen Verwaltungslenker selbst nicht daran zu glauben, dass sich Verwaltung ohne solche Einmengung üben liesse. Es hätte nun diese seit Wilhelm III. erfolgte Verselbständigung der ehemaligen Hofämter zu Zentralbehörden nur zu einer Ueberwälzung des Odiums vom Staatsrat auf die so verselbständigten Behörden geführt.

Glücklicherweise kam aber ein anderes Institut zu Hilfe, das Ministerkabinett, das seit der Hannover'schen Dynastie nun endgültig etabliert war und mehr zur Beschwichtigung des Parlaments beitrug, wenn sich die Verwaltungsbehörden Uebergriffe gestatteten, als das früher allmächtige Privy Council. Wie es entstanden, ist schon an anderer Stelle oben dargelegt. Es trat ganz in die Fusstapfen des früheren Privy Council, wie sie zuletzt jene eben angeführte Geschäftsordnung aus der Zeit Wilhelm III. gezeichnet hatte. Eine Minderung der Selbständigkeit der nunmehr als Zentralbehörden fungierenden ehemaligen Hofämter (Schatzmeister, Sekretär, Kanzler, Lord Privy Seal u. a.) erfolgte durchaus nicht, trotzdem der Aufseher jetzt ein anderer geworden. Das Kabinett der Minister, das als soziale Organisation der jeweiligen Parteihäupter entstanden war, hatte keine Zeit zu rein technischen Detailfragen, weil es gar zu sehr mit der Zubereitung des sozialen Kitts, der die Partei zusammenhielt, beschäftigt war. Nur Fragen allgemeiner Art, die Erteilung von Direktiven in der äussern und innern Politik waren seine Beschäftigung. Das Verwaltungsdetail blieb Sache der verselbständigten, zu Zentralverwaltungsbehörden umgebildeten Hofämter. Uebrigens war auch diese oberaufsehende Tätigkeit des Kabinetts selbst in den ersten Jahrzehnten des 18. Jahrh. nicht etwa so fest etabliert, dass sie nicht zuweilen wieder in die Hände des früheren Herrn, des Staatsrats gefallen wäre. Sehr belehrend sind hiefür die Staatsratsprotokolle aus den Jahren

---

Accommodating
any Irish Grant Favour, } to the Lords Justice of Ireland
Reversal of Outlawry,
Soldiers and Wounded . . . Ordinance, Secretary at War, Paymaster.
Anything in the Plantations or new proposal about Trade to the Council of Trade
Any Jersey affair or complaint } to the Committee of Jersey or the whole Council.
or case to the whole Council

These are the chief heads, but very often there is occasion to referr matters to particular offices and persons, and in all cases where there is nothing of Property concerned, for there the law must decide."

p. 21 f.: „Powers of the Council Board.

The Clerk of the Parliament did allways bring the Acts of Parliament to be read in Council, before the King came to the House to pass them; but this was left off in King James II. time.

The Privy Council were glad thereof because it might not seem to lye on them the advising not to pass any bill:

The penalty is great if the Councill Board meddle „with the decision of property" . . ."

§ 149. 1735—1739, aus dem Nachlasse des damaligen Ministers, des Herzogs von Newcastle, die sich im Britischen Museum vorfinden [1]).

Sie zeigen nicht nur, wie in Zeiten der Staatsnot, z. B. während der sog. „Pretendergefahr“ von 1745 der Staatsrat mit einem Schlage das ganze Um und Auf der Detailverwaltung an sich reisst, sondern auch wie er über Leben, Freiheit und Eigentum der Untertanen in einer Art und Weise gebietet, die an die schlimmen Tage der Sternkammer und der restaurierten Stuarts erinnert. Da werden Hausdurchsuchungen, Verhaftungen, Zwangsverhöre, Konfiskation von Waffen etc. vorgenommen, die in ihrer arbiträren Art nichts jenen üblen Zeiten vor der glorreichen Revolution nachgeben. Wie kommt es aber, dass man nun dazu schweigt, worüber man früher bis zur Revolution erbittert war? Auch darüber geben jene Protokolle Aufschluss. Es steckt das Kabinett hinter jenem Vorgehen des Staatsrats. Das Kabinett erteilt den Rat, dem das Privy Council die Ausführung leiht [2]), das Kabinett wird vom Staatsrat angewiesen, über diese oder jene Verwaltungsmassregel noch am Abend desselben Tags zu beraten [3]).

Kurz, das Kabinett hat, trotzdem es auf Zeit von der Aufsicht des Verwaltungsapparats suspendiert ist, dennoch die Aufgabe zu beschwichtigen, die herbe Massregel vor dem Parlament zu decken.

So ist die Verselbständigung der Zentralbehörden und die Oberaufsicht des Kabinetts über jene entstanden. Welche Form aber hatten die nun zu Zentralbehörden umgewandelten Hofämter? Die Kollegienform. Wie diese Form entstand, darauf wird uns der folgende Abschnitt Auskunft geben.

II. Die Entstehung der Kollegienform für die Zentralinstanzen der Verwaltung.

England verdankt sie der Herrschaft des Langen Parlaments. Sie fällt also in die Zeit nach 1640.

Was waren wohl die bestimmenden Gründe, die zur Einführung der Kollegienform führten? Vor allem das Bedürfnis des Parlaments, alles durch seine eigenen

1) Minutes of the Privy Council 1739—1745. Brit. Mus. MS.S. 33004. Newcastle Papers fol. 139.

2) Prot. vom 30. Juli 1742: „The Lords of the Cabinet Council having agreed unanimously humbly to advise His Majesty to order 16000 of His electoral Troops, to march forthwith, together with the 6000 Hessians in the Pay of Great Britain, to join the 16000 Brit. Troops and the Austrian Forces such at Rendezvous, as shall be thought most proper, to support the Queen of Hungary (Zeit des österreichischen Erbfolgekriegs!) and the Interest of common cause, and the said humble advice having laid before the King, His Majesty was pleased to approve thereof and to direct the annexed Proposal to be considered by his servants above mentioned (i. e. Privy Council), who are humbly of opinion, that the Conditions therein contained are such as should be laid before the Parliament for their Approbation, which as at present it cannot be done they are humbly of opinion from the evident as well urgent Importance of the Service, that so much of the said Proposal as is necessary for the immediate Execution of it should be complyed with.“ Morley scheint diese Tagungen des Staatsrats als „Committee“ des Privy Council für ein Kompromiss anzusehen zwischen der „verehrten“ Einrichtung des Privy Council und dem neuen „Kabinettsgedanken“ (Morley. Walpole p. 146 f.). Von Kompromiss kann m. E. nicht die Rede sein, weil, wie wir hier sehen, das Kabinett daneben tagt und Rat erteilt.

3) So heisst es in den Minutes a. a. O. 12. Febr. 1743/4: „... That a „Cabinet Council“ be summoned to meet at seven o'clock this evening at the Cockpit: and that a Clerk of the Council do attend.“ Oder Protokoll vom 29. März 1744: „To put in writing their sentiments upon the several Heads above mentioned to be considered by the Lords of the Cabinet Council this evening at Eight a Clock.“

Komitees zu regeln, ein Bedürfnis, das Karl I. schon im Jahre 1629 missbilligend charakterisiert: „a course never heard of till of late; so as where in former times, the knights and burgesses were wont to communicate to the House, such business as they brought from their countries; now there are so many Chairs erected, to make enquiry upon all sorts of men, where complaints of all sorts are entertained, to the insufferable disturbance and scandal of Justice and Government“ (s. Rushworth, Historical Collection, London 1703—1708. I. 672).

Als dann nach Ausbruch des Bürgerkriegs das Lange Parlament die Zügel der Regierung allein in Händen hielt, wuchs die Zahl der administrierenden Komitees. Da gab es ständige Komitees für Vorschüsse aus Staatsgeldern, für Güterkonfiskation, für geplünderte Priester, für Staatsentschädigungen, für den Verkauf der Krondomänen, für die Armee, die Münzverwaltung, für Steuern, für Rechnungsprüfungen u. a. m. [1]).

Als Korrelat dieser die Verwaltung dirigierenden Komitees ergab sich die Notwendigkeit der Einsetzung von Verwaltungsbehörden, die der Harmonie wegen ebenfalls kollegial organisiert werden mussten, ganz so wie viel später in Frankreich der Nationalkonvent die Verwaltungsmaschinerie einrichtete (Aulard, Histoire politique de la Revolution Francaise p. 319 ff. [2]).

Dazu kamen aber noch zwei andere Gründe, die den Ausschlag gaben. Vor allem die Vorliebe der damals im Parlamente herrschenden Presbyterianer für die kollegiale Verwaltungsorganisation, die schon mit den Grundbegriffen der **reformierten Kirchenverfassung** zusammenhing [3]). Die Herrschaft der Presbyterialkollegien in der Kirchenverwaltung wurde nun schlankweg auf das staatliche Gemeinwesen übertragen, weil man nur so ein freies Gemein-

---

1) S. Calendar of State Papers Interregnum vol. I. Introd. p. 1—12.

2) Ursprünglich waren alle Aemter selbst durch Committeemitglieder des Unterhauses besetzt. Am besten markiert dieses Hinübergreifen der Committeewirtschaft in die Verwaltungsbehörden die Mitteilung aus den Verhandlungsprotokollen des Parlaments über die Oberhaussitzung vom 4. April 1645 und die des Unterhauses vom 9. April 1645 (s. Parry, p. 444 f.). Im Oberhause heisst es: „Report is made from a Conference. The Lords propound that for those Places in the Kingdom, with which, usually, hereto fore, the Nobility have been entrusted, as the Great Seal etc. etc. and which are now managed by Committees, those Committees may consist of Members of both Houses, as their Power is derived from both.“ Im Unterhause: „An Ordinance is twice read for a Committee of Lords and Commons to execute the Office of Lord High Admiral and Warden of Cinque Ports.“

3) Ueber die Grundbegriffe Rieker, Grundsätze der Reformierten Kirchenverfassung 1899 S. 122. Der Einfluss der presbyterianischen Kirchenorganisation auf die Militärverfassung der Armeekontingente von Manchester und Essex mag wohl durch die Anwesenheit der schottischen Armee unter Leslie in England vermittelt worden sein. Die schottische Armee war so organisiert, dass jedes Regiment eine Presbyteriumeinheit mit Kirk Sessions und Eldership bildete. So heisst es in der Heeresorganisation für das Königreich Schottland von 1644 (siehe C. H. Firth, Cromwell's Army 1902 p. 316): „Kirk discipline shall be exercised, and the sick cared for in every Regiment, by the particular Eldership or kirk Session to be appointed, even as useth to be done in every parish in the time of Peace. And that there may be an uniformitie thoroughout the whole Army in all matters Ecclesiasticall, there shall be a generall Eldership or common Ecclesiastick Judicatory, made up of all the Ministers of the Camp, and of one Elder direct from every particular Regiment, who shall also judge of Appellations made unto them from the particular Sessions or Eldership.“ Hinzugefügt sei noch, dass die Armeekontingente von Manchester und Essex sich diesem Vorbilde näherten (Firth p. 317), im Jahre 1650 in den sog. „New Modell“ unter Fairfax inkorporiert wurden. Nach dem Vorbilde jenes „generall Eldership“ mag wohl der repräsentative Generalrat der Armee von 1647/48 und der Generalrat der Offiziere (1648—1660) eingerichtet worden sein (Firth a. a. O. p. 59).

§ 149. 1735—1739, aus dem Nachlasse des damaligen Ministers, des Herzogs von Newcastle, die sich im Britischen Museum vorfinden [1]).

Sie zeigen nicht nur, wie in Zeiten der Staatsnot, z. B. während der sog. „Pretendergefahr" von 1745 der Staatsrat mit einem Schlage das ganze Um und Auf der Detailverwaltung an sich reisst, sondern auch wie er über Leben, Freiheit und Eigentum der Untertanen in einer Art und Weise gebietet, die an die schlimmen Tage der Sternkammer und der restaurierten Stuarts erinnert. Da werden Hausdurchsuchungen, Verhaftungen, Zwangsverhöre, Konfiskation von Waffen etc. vorgenommen, die in ihrer arbiträren Art nichts jenen üblen Zeiten vor der glorreichen Revolution nachgeben. Wie kommt es aber, dass man nun dazu schweigt, worüber man früher bis zur Revolution erbittert war? Auch darüber geben jene Protokolle Aufschluss. Es steckt das Kabinett hinter jenem Vorgehen des Staatsrats. Das Kabinett erteilt den Rat, dem das Privy Council die Ausführung leiht [2]), das Kabinett wird vom Staatsrat angewiesen, über diese oder jene Verwaltungsmassregel noch am Abend desselben Tags zu beraten [3]).

Kurz, das Kabinett hat, trotzdem es auf Zeit von der Aufsicht des Verwaltungsapparats suspendiert ist, dennoch die Aufgabe zu beschwichtigen, die herbe Massregel vor dem Parlament zu decken.

So ist die Verselbständigung der Zentralbehörden und die Oberaufsicht des Kabinetts über jene entstanden. Welche Form aber hatten die nun zu Zentralbehörden umgewandelten Hofämter? Die Kollegienform. Wie diese Form entstand, darauf wird uns der folgende Abschnitt Auskunft geben.

II. Die Entstehung der Kollegienform für die Zentralinstanzen der Verwaltung.

England verdankt sie der Herrschaft des Langen Parlaments. Sie fällt also in die Zeit nach 1640.

Was waren wohl die bestimmenden Gründe, die zur Einführung der Kollegienform führten? Vor allem das Bedürfnis des Parlaments, alles durch seine eigenen

---

1) Minutes of the Privy Council 1739—1745. Brit. Mus. MS.S. 33004. Newcastle Papers fol. 139.

2) Prot. vom 30. Juli 1742: „The Lords of the Cabinet Council having agreed unanimously humbly to advise His Majesty to order 16000 of His electoral Troops, to march forthwith, together with the 6000 Hessians in the Pay of Great Britain, to join the 16000 Brit. Troops and the Austrian Forces such at Rendezvous, as shall be thought most proper, to support the Queen of Hungary (Zeit des österreichischen Erbfolgekriegs!) and the Interest of common cause, and the said humble advice having laid before the King, His Majesty was pleased to approve thereof and to direct the annexed Proposal to be considered by his servants above mentioned (i. e. Privy Council), who are humbly of opinion, that the Conditions therein contained are such as should be laid before the Parliament for their Approbation, which as at present it cannot be done they are humbly of opinion from the evident as well urgent Importance of the Service, that so much of the said Proposal as is necessary for the immediate Execution of it should be complyed with." Morley scheint diese Tagungen des Staatsrats als „Committee" des Privy Council für ein Kompromiss anzusehen zwischen der „verehrten" Einrichtung des Privy Council und dem neuen „Kabinettsgedanken" (Morley, Walpole p. 146 f.). Von Kompromiss kann m. E. nicht die Rede sein, weil, wie wir hier sehen, das Kabinett daneben tagt und Rat erteilt.

3) So heisst es in den Minutes a. a. O. 12. Febr. 1743/4: „... That a „Cabinet Council" be summoned to meet at seven o'clock this evening at the Cockpit: and that a Clerk of the Council do attend." Oder Protokoll vom 29. März 1744: „To put in writing their sentiments upon the several Heads above mentioned to be considered by the Lords of the Cabinet Council this evening at Eight a Clock."

§ 149. Komitees zu regeln, ein Bedürfnis, das Karl I. schon im Jahre 1629 missbilligend charakterisiert: „a course never heard of till of late; so as where in former times, the knights and burgesses were wont to communicate to the House, such business as they brought from their countries; now there are so many Chairs erected, to make enquiry upon all sorts of men, where complaints of all sorts are entertained, to the insufferable disturbance and scandal of Justice and Government“ (s. Rushworth, Historical Collection, London 1703—1708. I. 672).

Als dann nach Ausbruch des Bürgerkriegs das Lange Parlament die Zügel der Regierung allein in Händen hielt, wuchs die Zahl der administrierenden Komitees. Da gab es ständige Komitees für Vorschüsse aus Staatsgeldern, für Güterkonfiskation, für geplünderte Priester, für Staatsentschädigungen, für den Verkauf der Krondomänen, für die Armee, die Münzverwaltung, für Steuern, für Rechnungsprüfungen u. a. m. [1]).

Als Korrelat dieser die Verwaltung dirigierenden Komitees ergab sich die Notwendigkeit der Einsetzung von Verwaltungsbehörden, die der Harmonie wegen ebenfalls kollegial organisiert werden mussten, ganz so wie viel später in Frankreich der Nationalkonvent die Verwaltungsmaschinerie einrichtete (Aulard, Histoire politique de la Revolution Francaise p. 319 ff. [2]).

Dazu kamen aber noch zwei andere Gründe, die den Ausschlag gaben. Vor allem die Vorliebe der damals im Parlamente herrschenden Presbyterianer für die kollegiale Verwaltungsorganisation, die schon mit den Grundbegriffen der **reformierten Kirchenverfassung** zusammenhing [3]). Die Herrschaft der Presbyterialkollegien in der Kirchenverwaltung wurde nun schlankweg auf das staatliche Gemeinwesen übertragen, weil man nur so ein freies Gemein-

1) S. Calendar of State Papers Interregnum vol. I. Introd. p. 1—12.

2) Ursprünglich waren alle Aemter selbst durch Committeemitglieder des Unterhauses besetzt. Am besten markiert dieses Hinübergreifen der Committeewirtschaft in die Verwaltungsbehörden die Mitteilung aus den Verhandlungsprotokollen des Parlaments über die Oberhaussitzung vom 4. April 1645 und die des Unterhauses vom 9. April 1645 (s. Parry, p. 444 f.). Im Oberhause heisst es: „Report is made from a Conference. The Lords propound that for those Places in the Kingdom, with which, usually, hereto fore, the Nobility have been entrusted, as the Great Seal etc. etc. and which are now managed by Committees, those Committees may consist of Members of both Houses, as their Power is derived from both.“ Im Unterhause: „An Ordinance is twice read for a Committee of Lords and Commons to execute the Office of Lord High Admiral and Warden of Cinque Ports.“

3) Ueber die Grundbegriffe Rieker, Grundsätze der Reformierten Kirchenverfassung 1899 S. 122. Der Einfluss der presbyterianischen Kirchenorganisation auf die Militärverfassung der Armeekontingente von Manchester und Essex mag wohl durch die Anwesenheit der schottischen Armee unter Leslie in England vermittelt worden sein. Die schottische Armee war so organisiert, dass jedes Regiment eine Presbyteriumeinheit mit Kirk Sessions und Eldership bildete. So heisst es in der Heeresorganisation für das Königreich Schottland von 1644 (siehe C. H. Firth, Cromwell's Army 1902 p. 316): „Kirk discipline shall be exercised, and the sick cared for in every Regiment, by the particular Eldership or kirk Session to be appointed, even as useth to be done in every parish in the time of Peace. And that there may be an uniformitie thoroughout the whole Army in all matters Ecclesiasticall, there shall be a generall Eldership or common Ecclesiastick Judicatory, made up of all the Ministers of the Camp, and of one Elder direct from every particular Regiment, who shall also judge of Appellations made unto them from the particular Sessions or Eldership.“ Hinzugefügt sei noch, dass die Armeekontingente von Manchester und Essex sich diesem Vorbilde näherten (Firth p. 317), im Jahre 1650 in den sog. „New Modell“ unter Fairfax inkorporiert wurden. Nach dem Vorbilde jenes „generall Eldership“ mag wohl der repräsentative Generalrat der Armee von 1647/48 und der Generalrat der Offiziere (1648—1660) eingerichtet worden sein (Firth a. a. O. p. 59).

§ 149. 1735—1739, aus dem Nachlasse des damaligen Ministers, des Herzogs von Newcastle, die sich im Britischen Museum vorfinden [1]).

Sie zeigen nicht nur, wie in Zeiten der Staatsnot, z. B. während der sog. „Pretendergefahr" von 1745 der Staatsrat mit einem Schlage das ganze Um und Auf der Detailverwaltung an sich reisst, sondern auch wie er über Leben, Freiheit und Eigentum der Untertanen in einer Art und Weise gebietet, die an die schlimmen Tage der Sternkammer und der restaurierten Stuarts erinnert. Da werden Hausdurchsuchungen, Verhaftungen, Zwangsverhöre, Konfiskation von Waffen etc. vorgenommen, die in ihrer arbiträren Art nichts jenen üblen Zeiten vor der glorreichen Revolution nachgeben. Wie kommt es aber, dass man nun dazu schweigt, worüber man früher bis zur Revolution erbittert war? Auch darüber geben jene Protokolle Aufschluss. Es steckt das Kabinett hinter jenem Vorgehen des Staatsrats. Das Kabinett erteilt den Rat, dem das Privy Council die Ausführung leiht [2]), das Kabinett wird vom Staatsrat angewiesen, über diese oder jene Verwaltungsmassregel noch am Abend desselben Tags zu beraten [3]).

Kurz, das Kabinett hat, trotzdem es auf Zeit von der Aufsicht des Verwaltungsapparats suspendiert ist, dennoch die Aufgabe zu beschwichtigen, die herbe Massregel vor dem Parlament zu decken.

So ist die Verselbständigung der Zentralbehörden und die Oberaufsicht des Kabinetts über jene entstanden. Welche Form aber hatten die nun zu Zentralbehörden umgewandelten Hofämter? Die Kollegienform. Wie diese Form entstand, darauf wird uns der folgende Abschnitt Auskunft geben.

II. Die Entstehung der Kollegienform für die Zentralinstanzen der Verwaltung.

England verdankt sie der Herrschaft des Langen Parlaments. Sie fällt also in die Zeit nach 1640.

Was waren wohl die bestimmenden Gründe, die zur Einführung der Kollegienform führten? Vor allem das Bedürfnis des Parlaments, alles durch seine eigenen

---

1) Minutes of the Privy Council 1739—1745. Brit. Mus. MS.S. 33004. Newcastle Papers fol. 139.

2) Prot. vom 30. Juli 1742: „The Lords of the Cabinet Council having agreed unanimously humbly to advise His Majesty to order 16 000 of His electoral Troops, to march forthwith, together with the 6000 Hessians in the Pay of Great Britain, to join the 16 000 Brit. Troops and the Austrian Forces such at Rendezvous, as shall be thought most proper, to support the Queen of Hungary (Zeit des österreichischen Erbfolgekriegs!) and the Interest of common cause, and the said humble advice having laid before the King, His Majesty was pleased to approve thereof and to direct the annexed Proposal to be considered by his servants above mentioned (i. e. Privy Council), who are humbly of opinion, that the Conditions therein contained are such as should be laid before the Parliament for their Approbation, which as at present it cannot be done they are humbly of opinion from the evident as well urgent Importance of the Service, that so much of the said Proposal as is necessary for the immediate Execution of it should be complyed with." Morley scheint diese Tagungen des Staatsrats als „Committee" des Privy Council für ein Kompromiss anzusehen zwischen der „verehrten" Einrichtung des Privy Council und dem neuen „Kabinettsgedanken" (Morley, Walpole p. 146 f.). Von Kompromiss kann m. E. nicht die Rede sein, weil, wie wir hier sehen, das Kabinett daneben tagt und Rat erteilt.

3) So heisst es in den Minutes a. a. O. 12. Febr. 1743/4: „. . . That a „Cabinet Council" be summoned to meet at seven o'clock this evening at the Cockpit: and that a Clerk of the Council do attend." Oder Protokoll vom 29. März 1744: „To put in writing their sentiments upon the several Heads above mentioned to be considered by the Lords of the Cabinet Council this evening at Eight a Clock."

Komitees zu regeln, ein Bedürfnis, das Karl I. schon im Jahre 1629 missbilligend charakterisiert: „a course never heard of till of late; so as where in former times, the knights and burgesses were wont to communicate to the House, such business as they brought from their countries; now there are so many Chairs erected, to make enquiry upon all sorts of men, where complaints of all sorts are entertained, to the insufferable disturbance and scandal of Justice and Government“ (s. Rushworth, Historical Collection, London 1703—1708. I. 672).

Als dann nach Ausbruch des Bürgerkriegs das Lange Parlament die Zügel der Regierung allein in Händen hielt, wuchs die Zahl der administrierenden Komitees. Da gab es ständige Komitees für Vorschüsse aus Staatsgeldern, für Güterkonfiskation, für geplünderte Priester, für Staatsentschädigungen, für den Verkauf der Krondomänen, für die Armee, die Münzverwaltung, für Steuern, für Rechnungsprüfungen u. a. m. [1]).

Als Korrelat dieser die Verwaltung dirigierenden Komitees ergab sich die Notwendigkeit der Einsetzung von Verwaltungsbehörden, die der Harmonie wegen ebenfalls kollegial organisiert werden mussten, ganz so wie viel später in Frankreich der Nationalkonvent die Verwaltungsmaschinerie einrichtete (Aulard, Histoire politique de la Revolution Francaise p. 319 ff. [2]).

Dazu kamen aber noch zwei andere Gründe, die den Ausschlag gaben. Vor allem die Vorliebe der damals im Parlamente herrschenden Presbyterianer für die kollegiale Verwaltungsorganisation, die schon mit den Grundbegriffen der **reformierten Kirchenverfassung** zusammenhing [3]). Die Herrschaft der Presbyterialkollegien in der Kirchenverwaltung wurde nun schlankweg auf das staatliche Gemeinwesen übertragen, weil man nur so ein freies Gemein-

1) S. Calendar of State Papers Interregnum vol. I. Introd. p. 1—12.

2) Ursprünglich waren alle Aemter selbst durch Committeemitglieder des Unterhauses besetzt. Am besten markiert dieses Hinübergreifen der Committeewirtschaft in die Verwaltungsbehörden die Mitteilung aus den Verhandlungsprotokollen des Parlaments über die Oberhaussitzung vom 4. April 1645 und die des Unterhauses vom 9. April 1645 (s. Parry, p. 444 f.). Im Oberhause heisst es: „Report is made from a Conference. The Lords propound that for those Places in the Kingdom, with which, usually, hereto fore, the Nobility have been entrusted, as the Great Seal etc. etc. and which are now managed by Committees, those Committees may consist of Members of both Houses, as their Power is derived from both.“ Im Unterhause: „An Ordinance is twice read for a Committee of Lords and Commons to execute the Office of Lord High Admiral and Warden of Cinque Ports.“

3) Ueber die Grundbegriffe Rieker, Grundsätze der Reformierten Kirchenverfassung 1899 S. 122. Der Einfluss der presbyterianischen Kirchenorganisation auf die Militärverfassung der Armeekontingente von Manchester und Essex mag wohl durch die Anwesenheit der schottischen Armee unter Leslie in England vermittelt worden sein. Die schottische Armee war so organisiert, dass jedes Regiment eine Presbyteriumeinheit mit Kirk Sessions und Eldership bildete. So heisst es in der Heeresorganisation für das Königreich Schottland von 1644 (siehe C. H. Firth, Cromwell's Army 1902 p. 316): „Kirk discipline shall be exercised, and the sick cared for in every Regiment, by the particular Eldership or kirk Session to be appointed, even as useth to be done in every parish in the time of Peace. And that there may be an uniformitie thoroughout the whole Army in all matters Ecclesiasticall, there shall be a generall Eldership or common Ecclesiastick Judicatory, made up of all the Ministers of the Camp, and of one Elder direct from every particular Regiment, who shall also judge of Appellations made unto them from the particular Sessions or Eldership.“ Hinzugefügt sei noch, dass die Armeekontingente von Manchester und Essex sich diesem Vorbilde näherten (Firth p. 317), im Jahre 1650 in den sog. „New Modell“ unter Fairfax inkorporiert wurden. Nach dem Vorbilde jenes „generall Eldership“ mag wohl der repräsentative Generalrat der Armee von 1647/48 und der Generalrat der Offiziere (1648—1660) eingerichtet worden sein (Firth a. a. O. p. 59).

§ 149. 1735—1739, aus dem Nachlasse des damaligen Ministers, des Herzogs von Newcastle, die sich im Britischen Museum vorfinden [1]).

Sie zeigen nicht nur, wie in Zeiten der Staatsnot, z. B. während der sog. „Pretendergefahr" von 1745 der Staatsrat mit einem Schlage das ganze Um und Auf der Detailverwaltung an sich reisst, sondern auch wie er über Leben, Freiheit und Eigentum der Untertanen in einer Art und Weise gebietet, die an die schlimmen Tage der Sternkammer und der restaurierten Stuarts erinnert. Da werden Hausdurchsuchungen, Verhaftungen, Zwangsverhöre, Konfiskation von Waffen etc. vorgenommen, die in ihrer arbiträren Art nichts jenen üblen Zeiten vor der glorreichen Revolution nachgeben. Wie kommt es aber, dass man nun dazu schweigt, worüber man früher bis zur Revolution erbittert war? Auch darüber geben jene Protokolle Aufschluss. Es steckt das Kabinett hinter jenem Vorgehen des Staatsrats. Das Kabinett erteilt den Rat, dem das Privy Council die Ausführung leiht [2]), das Kabinett wird vom Staatsrat angewiesen, über diese oder jene Verwaltungsmassregel noch am Abend desselben Tags zu beraten [3]).

Kurz, das Kabinett hat, trotzdem es auf Zeit von der Aufsicht des Verwaltungsapparats suspendiert ist, dennoch die Aufgabe zu beschwichtigen, die herbe Massregel vor dem Parlament zu decken.

So ist die Verselbständigung der Zentralbehörden und die Oberaufsicht des Kabinetts über jene entstanden. Welche Form aber hatten die nun zu Zentralbehörden umgewandelten Hofämter? Die Kollegienform. Wie diese Form entstand, darauf wird uns der folgende Abschnitt Auskunft geben.

II. Die Entstehung der Kollegienform für die Zentralinstanzen der Verwaltung.

England verdankt sie der Herrschaft des Langen Parlaments. Sie fällt also in die Zeit nach 1640.

Was waren wohl die bestimmenden Gründe, die zur Einführung der Kollegienform führten? Vor allem das Bedürfnis des Parlaments, alles durch seine eigenen

---

1) Minutes of the Privy Council 1739—1745. Brit. Mus. MS.S. 33004. Newcastle Papers fol. 139.

2) Prot. vom 30. Juli 1742: „The Lords of the Cabinet Council having agreed unanimously humbly to advise His Majesty to order 16000 of His electoral Troops, to march forthwith, together with the 6000 Hessians in the Pay of Great Britain, to join the 16000 Brit. Troops and the Austrian Forces such at Rendezvous, as shall be thought most proper, to support the Queen of Hungary (Zeit des österreichischen Erbfolgekriegs!) and the Interest of common cause, and the said humble advice having laid before the King, His Majesty was pleased to approve thereof and to direct the annexed Proposal to be considered by his servants above mentioned (i. e. Privy Council), who are humbly of opinion, that the Conditions therein contained are such as should be laid before the Parliament for their Approbation, which as at present it cannot be done they are humbly of opinion from the evident as well urgent Importance of the Service, that so much of the said Proposal as is necessary for the immediate Execution of it should be complyed with." Morley scheint diese Tagungen des Staatsrats als „Committee" des Privy Council für ein Kompromiss anzusehen zwischen der „verehrten" Einrichtung des Privy Council und dem neuen „Kabinettsgedanken" (Morley, Walpole p. 146 f.). Von Kompromiss kann m. E. nicht die Rede sein, weil, wie wir hier sehen, das Kabinett daneben tagt und Rat erteilt.

3) So heisst es in den Minutes a. a. O. 12. Febr. 1743/4: „... That a „Cabinet Council" be summoned to meet at seven o'clock this evening at the Cockpit: and that a Clerk of the Council do attend." Oder Protokoll vom 29. März 1744: „To put in writing their sentiments upon the several Heads above mentioned to be considered by the Lords of the Cabinet Council this evening at Eight a Clock."

Komitees zu regeln, ein Bedürfnis, das Karl I. schon im Jahre 1629 missbilligend charakterisiert: „a course never heard of till of late; so as where in former times, the knights and burgesses were wont to communicate to the House, such business as they brought from their countries; now there are so many Chairs erected, to make enquiry upon all sorts of men, where complaints of all sorts are entertained, to the insufferable disturbance and scandal of Justice and Government“ (s. Rushworth, Historical Collection, London 1703—1708. I. 672). § 149.

Als dann nach Ausbruch des Bürgerkriegs das Lange Parlament die Zügel der Regierung allein in Händen hielt, wuchs die Zahl der administrierenden Komitees. Da gab es ständige Komitees für Vorschüsse aus Staatsgeldern, für Güterkonfiskation, für geplünderte Priester, für Staatsentschädigungen, für den Verkauf der Krondomänen, für die Armee, die Münzverwaltung, für Steuern, für Rechnungsprüfungen u. a. m. [1]).

Als Korrelat dieser die Verwaltung dirigierenden Komitees ergab sich die Notwendigkeit der Einsetzung von Verwaltungsbehörden, die der Harmonie wegen ebenfalls kollegial organisiert werden mussten, ganz so wie viel später in Frankreich der Nationalkonvent die Verwaltungsmaschinerie einrichtete (Aulard, Histoire politique de la Revolution Francaise p. 319 ff. [2]).

Dazu kamen aber noch zwei andere Gründe, die den Ausschlag gaben. Vor allem die Vorliebe der damals im Parlamente herrschenden Presbyterianer für die kollegiale Verwaltungsorganisation, die schon mit den Grundbegriffen der **reformierten Kirchenverfassung** zusammenhing [3]). Die Herrschaft der Presbyterialkollegien in der Kirchenverwaltung wurde nun schlankweg auf das staatliche Gemeinwesen übertragen, weil man nur so ein freies Gemein-

1) S. Calendar of State Papers Interregnum vol. I. Introd. p. 1—12.

2) Ursprünglich waren alle Aemter selbst durch Committeemitglieder des Unterhauses besetzt. Am besten markiert dieses Hinübergreifen der Committeewirtschaft in die Verwaltungsbehörden die Mitteilung aus den Verhandlungsprotokollen des Parlaments über die Oberhaussitzung vom 4. April 1645 und die des Unterhauses vom 9. April 1645 (s. Parry, p. 444 f.). Im Oberhause heisst es: „Report is made from a Conference. The Lords propound that for those Places in the Kingdom, with which, usually, hereto fore, the Nobility have been entrusted, as the Great Seal etc. etc. and which are now managed by Committees, those Committees may consist of Members of both Houses, as their Power is derived from both.“ Im Unterhause: „An Ordinance is twice read for a Committee of Lords and Commons to execute the Office of Lord High Admiral and Warden of Cinque Ports.“

3) Ueber die Grundbegriffe Rieker, Grundsätze der Reformierten Kirchenverfassung 1899 S. 122. Der Einfluss der presbyterianischen Kirchenorganisation auf die Militärverfassung der Armeekontingente von Manchester und Essex mag wohl durch die Anwesenheit der schottischen Armee unter Leslie in England vermittelt worden sein. Die schottische Armee war so organisiert, dass jedes Regiment eine Presbyteriumeinheit mit Kirk Sessions und Eldership bildete. So heisst es in der Heeresorganisation für das Königreich Schottland von 1644 (siehe C. H. Firth, Cromwell's Army 1902 p. 316): „Kirk discipline shall be exercised, and the sick cared for in every Regiment, by the particular Eldership or kirk Session to be appointed, even as useth to be done in every parish in the time of Peace. And that there may be an uniformitie thoroughout the whole Army in all matters Ecclesiasticall, there shall be a generall Eldership or common Ecclesiastick Judicatory, made up of all the Ministers of the Camp, and of one Elder direct from every particular Regiment, who shall also judge of Appellations made unto them from the particular Sessions or Eldership.“ Hinzugefügt sei noch, dass die Armeekontingente von Manchester und Essex sich diesem Vorbilde näherten (Firth p. 317), im Jahre 1650 in den sog. „New Modell“ unter Fairfax inkorporiert wurden. Nach dem Vorbilde jenes „generall Eldership“ mag wohl der repräsentative Generalrat der Armee von 1647/48 und der Generalrat der Offiziere (1648—1660) eingerichtet worden sein (Firth a. a. O. p. 59).

§ 149. wesen zu schaffen hoffte. Hinderte es doch jede Art von Verwaltungsdespotie, wie jener, oben als Motto angeführte, allerdings nur auf den Monarchen bezogene Satz von Cromwell zeigt [1]), der nach den Memoiren von Clarendon [2]) als die damals in Bezug auf alle Verwaltungszentralstellen herrschende Auffassung galt.

Schliesslich war unter der Herrschaft des Langen Parlaments das englische Steuersystem bedeutend modifiziert worden, und dies verlangte, wie ebenfalls Clarendon bezeugt, eine Umwandlung der Behördenform, da nunmehr die vorübergehende Art der Steuerhebung die Ersetzung des alten Schatzmeisters durch eine Mehrzal von Komissären erwünschter machte. Denn nur diese konnten sich in die neuen Formen der Steuerhebung hineinfinden, während die ältere Organisation mit den alten Routineformen fallen musste (Clarendon a. a. O. „Besides having no Revenue of their own but being to raise one according to their inventions and proportionable to their own occasions it could never be well collected or ordered by old officiers, who were obliged to Forms which would not be agreable to their necessary Transactions: So that new Ministers were to be made for new Employments, who might be obliged punctually to observe their new Orders without any Superiority over each other, but a joint obedience to the supreme Authority").

Als Cromwell nach dem „Pride's Purge" die Selbstherrschaft führte, dachte er auch daran, überall die Kollegialbehörden durch bureaukratische Spitzen zu ersetzen (Clarendon a. a. O.). Freilich blieb dieser Gedanke weit hinter der Ausführung zurück, die Zahl der die Kollegialbehörde bildenden Beamten wurde nur eingeschränkt. Im übrigen waren aber die wichtigsten Zentralstellen das Kanzleramt, das Schatzmeisteramt und die Admiralität damals alle kollegial organisiert (Harl. Miscell. vol. IV. p. 461—468). Sehr bestimmend mag hierbei der Gedanke gewesen sein, allen Parteien im Staate (Presbyterianern, Independenten, Baptisten) Anteil an der Regierung zu gewähren [3]), ein Gedanke, der unter Wilhelm III. wieder aufgenommen wurde.

1) S. auch Henry Scobell, A Collection of Acts and Ordinances of General Use made in the Parliament (3. Nov. 1640 bis 17. Sept. 1656) London 1658, 17. März 1648 (p. 7 f.) c. 16: „Kingly Office abolished: . . And whereas it is and heth been found by experience, that the Office of a king in this Nation and Ireland, and to have the power thereof in any single person, is unnecessary, burthensom and dangerous to the liberty, safety and the publique interest of the people, and that for the most part, use hath been made of the Royal power and prerogative, to oppress, and to impoverish and enslave the Subject; and that usually and naturally any one person in such power, makes it his interest to incroach upon the just freedom and liberty of the people, and to promote the setting up of their own will and power above the Laws, that so they might enslave these kingdoms to their own Lust; Be it therefore Enacted and Ordained . . . And whereas by the Abolition of the Kingly Office provided for in this Act, a most happy way is made for this Nation (if God see it good) to return to its just and ancient Right, of being governed by its own Representatives or National Meetings in Council, from time to time chosen and entrusted for that purpose by the people, It is therefore Resolved and Declared . . ."

2) The Continuation of the Life of E. Earl of Clarendon being a Continuation of his History of the Great Rebellion written by himself, Dublin 1760, gr. fol. p. 199 f.: „That during the late Troubles, whilst the Parliament exercised the Government, They reduced it as fast, as They could to the Form of a Commonwealth; and then no question the putting into the Hands of Commissioners was much more suitable to the Rest of the Model, than it could be under a single Person."

3) Siehe John James Tayler, A Retrospect of the Religious Life of England, London 1845, p. 269: „For the Presbyterian committees that had been appointed under Long Parliament, to examine ministers before inductions into livings, Cromwell substituted a select body of divines and laymen chosen by himself and his Council, or by Parliament from the Presbyterians and Independents with few Baptists intermixed who are called Tryers. . . . The object of Cromwell in these measures was to keep down the ascendancy of any one denomination."

§ 149. Nach der Restauration der Stuarts finden wir den damals allmächtigen Clarendon in eifriger Beratung mit Karl II. und dem Herzog von York, dem nachmaligen Jakob II. (s. Clarendon a. a. O. anno 1667!), ob die zentralen Verwaltungsbehörden, insbesondere das Schatzamt, kollegial oder bureaukratisch zu organisieren wären. Die beiden letzteren sind für die Kollegienform, insbesondere ist der Herzog von York ein warmer Vertreter der Kollegienform, da sich diese selbst während der „üblen Zeiten“ der Republik bewährt habe, und bessere Geschäftsbehandlung sei davon zu erwarten, wie ja auch das Beispiel der militärischen Arsenalverwaltung (Board of Ordnance) es zeige. Auch der König sagte: „He doubted not his business would be much better done by Commissioners . . .“ Gegen seine bessere Ueberzeugung willigt schliesslich der Kanzler Lord Clarendon darein, verlangt aber ausdrücklich, dass nun nicht mehr zu Kommissären des Schatzamts Würdenträger ernannt würden, welche schon andere Aemter führten oder Staatsräte wären, wie dies bisher üblich gewesen („The said he would not approve the old Course in the Choice of Commissioners; who had always been the Keeper of the Great Seal, and the Two Secretaries and others of the Principal Persons of the Council . . .“). Dies wurde seit der Zeit auch festgehalten (s. Thomas a. a. O. p. 19 f.). Damit war erst die Möglichkeit klarer Kompetenzgrenzen zwischen den Zentralbehörden gegeben.

Seit dieser Zeit ist auch das Schatzamt bis auf kleine Ausnahmen (1685—87; 1702—1710 und 1714) immer Kollegialbehörde gewesen. Aber auch sonst wurde die Kollegienform in der Staatsverwaltung heimisch. Wilhelm III. gefiel sie deshalb so sehr, weil sie ihm half, ein Surrogat für ein Parteikabinett dadurch zu schaffen, dass er in die wichtigsten Staatsämter Whigs und Tories gleichzeitig einsetzt und sich so beide Parteien warm hielt. Dies konnte nur bei einer kollegialen Besetzung der Aemter durchgeführt werden (s. Macaulay, History III. p. 13 f., 537). Ja sogar das Kanzleramt wurde einmal in Commission gegeben, d. h. zur Kollegialbehörde, allerdings nur vorübergehend. 1690 wurde die Admiralität, d. i. das Amt eines Admirals, dauernd zur Kollegialbehörde umgewandelt und ist es bis auf den heutigen Tag geblieben [1]).

Unter Anna bürgerte sich die Kollegienform derart ein, dass man mit ihr schon als ständiger Form rechnete, indem man durch Gesetz ausdrücklich anbefahl, dass in Zukunft bei Umwandlung von Verwaltungsstellen in Kollegien nicht mehr Mitglieder des Kollegiums bestellt werden sollten als bisher nach der Verwaltungspraxis der betreffenden Stelle üblich gewesen wäre. (6 Anne c. 41 s. 26: „Provided also and be it enacted that in order to prevent for the future too great a number of commissioners to be appointed or constituted for the execution of any office that no greater number of commissioners shall be made or constituted for the execution of any office than have been employed in the execution of such respective office at some time before the first day of this present Parliament.“)

Und nun mehrten sich die Kollegien der Zentralverwaltung in geradezu staunenerregender Fülle. Nicht untereinander, sondern nebeneinander wurden diese Behörden gebaut, gerade wie es die Praxis des Augenblicks verlangte.

Noch 1702 gibt es als solche Zentralkollegien, wobei wir nur die wichtigeren

1) 2 Will. and Marry 2d sess. c. 2: „Whereas the Office of Lord high Admirall of England hath at sundry times and for severall yeares been executed and all the authorities to the same belonging exercised by diverse commissioners for that purpose appointed by their Majesties and the late King but of late some doubt hath risen whether certaine authorities belonging to the said office of lord High Admiral did or doe of right belong to and may or ought to have been exercised by such commissioners for the time being . . . .“

§ 149. hervorheben wollen: das Schatzamt, die Admiralität, die Arsenalverwaltung (Ordn… Board, die Urzelle des heutigen Kriegsministeriums), die Verwaltung der Zölle … Custom House, mit 7 Commissioners (Chamberlain, The Present State of En… 1702 p. 372), das Excise office mit 7 Commissioners, d. i. Verbrauchssteuerdirektion (Cha… berlain a. a. O. p. 431), die Commissioners of the Navy und die Commissioners … victualling the Navy je in der Zahl von 4, erstere für die laufende Verwaltung, … tere für die Verproviantierung der Kriegsmarine (Chamberlain a. a. O. p. 56… Schliesslich gibt es noch Commissioners, die die Stempelsteuern verwalten (Stam… office), Commissioners für die Prisen (Prizes), Commissioners der Salzsteuer (Salt offi… Commissioners für die Erteilung von Weinschanklizenzen (Wine-Licence office), … Lizenzen für die Haltung von Mietdroschken (Hackney Coaches), für verwundete … invalide Soldaten (Commissioners for Sick and Wounded), für den Handel (for Trad… Und dabei das Merkwürdige: Alle diese Kollegien stehen weder untereinander … irgend welchem Zusammenhang, noch in irgend welcher dienstlichen Abhängigkeit … einander (Chamberlain a. a. O. p. 618 f.).

Am Ende des 18. Jahrhunders finden wir diesen Kreis von Kollegialverwaltungs… behörden noch bedeutend vermehrt, so dass auf den ersten Blick die Uebelstände … cher Verwaltungsorganisation in die Augen springen: mangelnde Konsolidation der … Aemter, deren Kompetenzen sich infolgedessen kreuzen und hemmen; sodann infolge … der vielen Kommissäre eine Fülle von Aemtersinekuren, die nur dazu dienen, der … Krone im Parlamente zuverlässige Anhänger zu verschaffen. Erwägt man noch dazu, … dass die Union mit Irland und Schottland nun eine Konsolidation der Amts… jurisdiktionen auch nach dieser Richtung notwendig machte, so gewinnt man die … Ueberzeugung: England bedurfte eines Organisationsgenies damals, wie es Preussen … ungefähr zur gleichen Zeit in Stein und Hardenberg gefunden hatte. Und es fand … ihn in Edmund Burke, dessen Organisationsplan dann vom jüngeren Pitt in den … wichtigsten Partien durchgeführt, ganz aber erst in der Mitte des 19. Jahrhunderts … vollendet worden ist. So nachhaltig wirkte der Geist dieses grossen Mannes!

§ 150. Die Burke-Pitt'sche Verwaltungsreorganisation an der Schwelle des 19. Jahrhunderts.

„That all offices which bring more charge than proportional advantage to the state; that all offices which may be engrafted on others, uniting and simplifying their duties, ought in the first case to be taken away; and in the second, to be consolidated.“
E. Burke im Unterhause 11. Febr. 1780.

Die durch die Kriege des 18. Jahrhunderts stark angeschwollene Staatsschulden… last erreichte während des mit den nordamerikanischen Kolonien geführten eine … Höhe, die das Volk veranlasste, das Parlament um eine gründliche Abhilfe anzugehen. … Von allen Seiten strömten im Jahre 1780 Petitionen ins Unterhaus, welche Sparsam… keit im Staatshaushalte und in den Staatsausgaben verlangten (Jephson, Platform I. … Eingang). Dazu kam noch das lebhafte Bestreben, der vielen Aemtersinekuren in … der Staatsverwaltung ledig zu werden, da sie allein dazu dienten, den Einfluss des … Königs im Parlament durch bestecherische Verleihung solcher Aemter zu steigern, was … allgemein als der Volksfreiheit schädlich angesehen wurde. Hatten doch die „Junius-… briefe“ dies damals zur Genüge dem Volksbewusstsein eingeprägt.

Die Fülle der ins Unterhaus strömenden Petitionen, welche alle auf eine sog. … „Economical Reform“ gingen, dazu die Reihe öffentlicher Versammlungen, die alle mit

ähnlichen Resolutionen endigten, deuteten auf eine grosse Unzufriedenheit und Gärung im Volke hin. **§ 150.**

In richtiger Würdigung der Verhältnisse trat damals Edmund Burke mit einem Reformplan vor das Unterhaus. Am 11. Februar 1780 hielt er hier seine berühmte Rede „on Economical Reform“ (s. Works I. p. 228 ff.).

Sie gipfelt in folgenden 7 Reformvorschlägen:

1. Vor allem möge man alle Arten der bestehenden provinzialen Zentralverwaltungsbehörden, wie sie damals noch für Lancaster, Wales, Durham, Chester und Cornwall bestanden, abschaffen. Denn das seien nur Verwaltungsjurisdiktionen, „die mehr Geldausgaben, mehr Versuchung zur Volksbedrückung, mehr Mittel und Werkzeuge für korrupte Beeinflussung (seitens der Krone), als Vorteile der Rechtspflege und Verwaltung“ seien. Jede dieser Provinzialverwaltungen habe den ganzen Verwaltungsapparat eines Königreichs, trotzdem nur einige Landgüter dort zu verwalten seien, und „die gesamte Formalität und Verwaltungstätigkeit des Exchequer von Grossbritannien werde in Aktion gesetzt, um Renten einzusammeln von der Höhe, wie sie einem gewöhnlichen englischen Landsquire in die Tasche fliessen“.

2. Sodann müsste alles öffentlichen Zwecken dienende Grundeigentum, also die Krondomänen, welche mehr zur Erhaltung lukrativer Sinekuren und dadurch zur Bestechung dienten und welche eine Unmasse von Ausgaben für ihre Verwaltung und Bewirtschaftung im Gefolge hätten, veräussert werden, sowohl „im Interesse der Staatseinnahmen, als auch im Interesse der Volksfreiheit“. Damit würde auch der überaus kostspielige Behördenapparat unter dem Surveyor General und den beiden Chief justices in eyre, jenen reisenden Richtern, die in der Feudalzeit zur Wahrung der königlichen Fiskalregalien insbesondere der Jagdhoheit so nützlich gewesen, nun aber ihre Bedeutung verloren hätten, überflüssig. Denn, so ruft er ironisch diesen Justices zu: „your dignity is to high for a jurisdiction over wild beasts; and your learning and talents too valuable to be wasted as chief justice of a desert.“

3. Zum dritten mögen alle Aemter, „welche dem Staate mehr Lasten als Nutzen bringen, ferner alle diejenigen, die mit andern konsolidiert werden könnten, indem man ihre Kompetenzen vereinheitlicht und vereinfacht, abgeschafft resp. konsolidiert werden.

Als erstes Opfer, das so Burke auf den vaterländischen Altar niedergelegt sehen wollte, bezeichnet er eine Reihe von Hofämtern, die in der Zeit der Feudalität Sinn und Bedeutung gehabt hätten, nunmehr jedoch bloss zur Beeinflussung und Korruption der Parlamentsmitglieder dienende Sinekuren waren. Wenn der Sinn alter Aemter verschwunden sei, so sei es absurd, sie zu erhalten. So stünde es aber um diese Hofämter. Diese Paläste seien wohl wahre Embleme jeder Regierung. Ihre Bewohner seien zwar zugrunde gegangen, aber noch bestünden ihre Kastellane und Beamten. Tüchtige Staatsmänner hätten sich zwar daran versucht, in den königlichen Hofstaat Oekonomie und Sparsamkeit zu bringen, aber sie wären kläglich gescheitert. Denn: „der Spiessdreher der königlichen Küche war Parlamentsmitglied“ und musste es auch fürderhin bleiben. Die Dienstboten und Lieferanten des königlichen Haushalts müssten unbezahlt bleiben: denn „der Spiessdreher der königlichen Küche war Parlamentsmitglied“. Der Schlaf des Königs wollte infolgedessen ihm nie kommen, aber: „der Spiessdreher der königlichen Küche war Parlamentsmitglied“. Richter würden nicht bezahlt, Allianzen mit dem Ausland wegen Geldmangels gebrochen, alle Räder der auswärtigen und inneren Verwaltungsmaschine stünden still, denn: „der Spiessdreher der königlichen Küche war Parlamentsmitglied“ („because the turnspit in the king's kitchen was a member of Parliament“). Man möge sich doch nur die sparsame Hofhaltung des Königs von Preussen vor Augen halten, der in hervorragender Weise die Erhaltung

§ 150. eines Hofstaats mit der wirksamen Förderung eines Krieges zu verbinden verstehe! („Let me say, that no prince can be ashamed to imitate the King of Prussia; and particularly to learn in his school when the problem is — „„The best manner of reconciling the state of a court with the support of war.“ “)

Aber nicht bloss Hofämter, die so überflüssig seien, sondern auch eine Reihe von Staatsbehörden sollen teils abgeschafft, teils mit anderen konsolidiert werden. Unter den abzuschaffenden nennt Burke insbesondere das Kommerzkolleg (Board of Trade) und das damals vorhandene 3. Sekretariat für die amerikanischen Kolonien, das so gründlich in der öffentlichen Meinung abgewirtschaftet habe.

Diese Konsolidation der Behörden, die er anstrebt, nimmt er von einem höheren Gesichtswinkel als der blossen Eingebung des Augenblicks her. Er verlangt nämlich

4. dass die jeden Verwaltungszweig erfüllende Behördenorganisation resp. der Teil eines solchen, soweit es angeht, bestimmte scharfe Kompetenzen erhalte („That it is right to reduce every establishment, and every part of an establishment — as nearly as possible — to certainty“). Denn dies sei das Leben aller guten Ordnung und Verwaltung.

Wie sehr Burke mit diesem Vorschlag den Schuss ins Schwarze gemacht, wird am besten daraus klar, dass er hier das Realsystem in der englischen Verwaltung eingeführt wissen wollte, das Realsystem, das ihr bisher eben deshalb gefehlt hatte, weil blindlings, ohne viel zu schematisieren, der englische Behördenorganismus aus einer Unzahl nebeneinander, nicht unter- und übereinander gebauter Zentralstellen zusammengesetzt war. Das Realsystem, das zu einander gehörige Verwaltungsbehörden eines und desselben Verwaltungszweiges zusammenfassen will, fehlte damals dem englischen Verwaltungssystem. Burke's Scharfblick erkannte dies und setzte damit der Folgezeit eine Aufgabe, an der das ganze 19. Jahrhundert hindurch gearbeitet wurde und noch gegenwärtig gearbeitet wird.

5. Konzentration der Verwaltung im Finanzministerium, die Vorbedingung der parlamentarischen Regierung, verlangte damals Burke. Alle Aemter und Behörden, die dem Zwecke der Uebersicht eines guten Staatshaushaltsplans hinderlich in den Weg treten, seien abzuschaffen. „A minister under whom expences can be made without his knowledge, can never say what it is that he can spend, or what it is that he can save.“ Damit wurde die Konzentration des Zahlungsanweisungsrechts in der Person des Finanzministers und die der Budgetvorbereitung postuliert, während, wie an anderer Stelle (siehe oben Bd. I. S. 493) gezeigt wurde, am Ausgange des 18. Jahrhunderts noch das mittelalterliche System der Radizierung gewisser Staatsausgaben auf eine Reihe bestimmter Gefälle die Uebersicht über Staatsausgaben vollständig erschwerte, wenn nicht geradezu unmöglich machte.

Um nun diese Konzentration der Budgetvorbereitung zu ermöglichen, forderte er

6. eine bestimmte Reihenfolge der zu machenden Staatsausgaben, welche Parteilichkeit verhinderte, die wichtigeren Ausgaben vor den minder wichtigeren erledigte. Auf diese Weise würden jene Kategorien der Staatsbeamten, die für den Staat wichtiger seien, z. B. die Richter u. a. m. vor den weniger wichtigen, z. B. den Hofbeamten, zu bezahlen seien, und ganz zum Schluss erst der Finanzminister, damit er ein Interesse daran bekäme, alle Staatsdienstkategorien vor ihm zu bezahlen. So würden, im Gegensatz zu dem bisherigen Zustand, die ihr Gehalt fordernden Beamten, nicht nach ihrer Zudringlichkeit, sondern nach der Rangordnung ihrer Wichtigkeit oder der Gerechtigkeit, die ihnen widerfahren müsste, bezahlt („which will give preference to services, not according to the importunity of the demandant, but the rank and order of their utility or their justice“).

Die von Burke damals aufgestellten 8 Kategorien wurden dann 1782 wirklich

eingeführt (s. Anson II. p. 353), verloren aber alsbald ihre Bedeutung, weil sie zur § 150. Voraussetzung hatten, dass die Beamtengehälter und -Pensionen aus der königlichen Zivilliste bezahlt würden, ein Zustand, der zu Anfang des 19. Jahrhunderts, wie wir gleich hören werden, aufhörte. Sollten letztere nicht vielmehr aus der Staatskasse bezahlt werden? Auch diese Fragen erörtert Burke und lieferte damit die Grundlagen einer Beamtengesetzgebung und Besoldungspolitik, welche für das ganze 19. Jahrhundert bestimmend geworden ist.

Burke findet nämlich, als er den Reformplan dem Unterhause vorlegt, im englischen Aemterorganismus eine Reihe von Sinekuren, so z. B. im damaligen Rechnungshof (exchequer), die er nicht so schlankweg wie die andern, vorhin erwähnten des Hofstaats und der Krondomänen beseitigt, sondern in Form von Pensionen für wohlverdiente Beamte verwendet wissen möchte. Denn Grundsatz jeder Staatsverfassung sei, dass öffentlicher Staatsdienst vom Staate bezahlt werden müsse, und zwar über den täglichen Lohn hinaus, den die Beamten sonst nach Gutdünken der Krone erhielten („concerning it to be a fundamental part of the constitution of this country, that there must be means of rewarding public service, those means will be incomplete and indeed wholly insufficient for that purpose if there should be no further reward for that service, than the daily wages it receives during the pleasure of the crown").

Die Krone bleibe allerdings oberster Richter, ob und wenn Staatspensionen zu gewähren seien, aber um dieses königliche Verleihungsrecht nicht zum Missbrauch und zur Bestechung werden zu lassen, müsse das Parlament das Mass des gesamten Pensionsverleihungsrechts bestimmen und kontrollieren — z. B. auf 60 000 £ limitieren („— would limit the quantity of the power that might be so abused"); sodann sollten diese Pensionen von Söhnen geerbt werden, auf dass sie diese durch die ehrfurchtgebietenden Hände väterlicher Güte, nicht durch die Bande sklavischer Abhängigkeit von der Krone zugewiesen erhielten.

Was für ein seltsames Schauspiel müsste es doch sein, den Sohn eines verdienten Staatsministers um Brot betteln zu sehen vor der Türe eben jenes Finanzministeriums, in dem sein Vater die Ausgaben eines Weltreichs geleitet und das Glück und den Ruhm seines Vaterlandes gefördert hatte.

Damit hat Burke die beiden von der Folgezeit wenigstens teilweise realisierten Postulate für das Beamtenpensionswesen vorgezeichnet: ihre parlamentarische Kontrolle und die Versorgungspflicht des Staats auch den Hinterbliebenen gegenüber.

Auch die Grundsätze der wichtigen Besoldungspolitik streift Burke im Vorbeigehen. Aus den Volkspetitionen auf Verwaltungsreform habe er entnommen, dass es eine Reihe von Amtsstellen in England gebe, die Sporteln bezögen, welche weit über die wirkliche Effektivität jener gingen. Da aber eine parlamentarische Untersuchung über diesen Gegenstand damals fehlte, — sie lag erst 1785 vervollständigt vor (Report on Fees etc. C. P. 1785 vol. X.) — so enthielt er sich einer eingehenderen Besprechung der Frage. Nur soviel stellte er fest, dass, wenn das Prinzip einer ausreichenden Entschädigung für effektiven Staatsdienst gefordert würde, Uniformität der Besoldung vom Uebel wäre. Was für eine Art von staatsdienstlicher Arbeit eine angemessene Besoldung sei, sei Betrug und Entmutigung für eine andere. Jedenfalls seien Männer abzuweisen, die ohne Gehalt dem Staate dienen wollten; denn dies verhindere treue Amtsverwaltung und nähre nur Habsucht und Raubgier der Beamten. Denn sei Reichtum Macht, so sei umgekehrt Macht auch immer bestrebt, Reichtum anzuziehen auf die eine oder andere Weise, und wenn Menschen kein anderer Weg zur Bestimmung

§ 150. ihrer Einkünfte überlassen bleibe, als sie sich selbst zu verschaffen, dann fänden sie eine unendliche Zahl von Mitteln hiezu („For as wealth is power, so all power will infallibly draw wealth to itself by some means or other: and when men are left no way of ascertaining them profits but by their means of obtaining them, those means will be encreased to infinity“).

In diesen Worten lag wohl die schärfste Verurteilung der bisherigen Besoldungspolitik, die die Beamten gering oder gar nicht bezahlte, sondern auf Sporteln und Nebeneinkünfte anwies, in deren Vermehrung man geradezu erfinderisch war. Fixierung der Beamtengehälter an Stelle der Sportelbesoldung ist es, die Burke mit obigen Worten verlangt.

7. Während durch die eben angeführten Mittel Konzentration der Budgetvorbereitung, Uebersicht über die Staatsausgaben als Grundlage der parlamentarischen Regierung, wie sie das 19. Jahrhundert erst brachte, kurz die parlamentarischen Budgetkontrolle von Burke gefordert wird, so ist er viel zu sehr Verwaltungspraktiker, um ihr Korrelat, die administrative Rechnungskontrolle unberücksichtigt zu lassen.

Deshalb verlangte er Aufhebung und Konsolidation der untergeordneten drei Zahlstellen (wie sie bisher in Gestalt eines Zahlmeisters für das Heer, die Kriegsmarine und die Zivilstaatsdienstpensionen bestanden) und Ueberweisung aller eingehenden Staatsgelder an die Bank von England, die gegen entsprechendes Entgelt die Zinsen für Rechnung des Staats einstreichen sollte. Dadurch würden diese Zahlmeister aufhören, Bankiers zu sein, die fremdes Geld für eigne Rechnung verwalten. Sie würden aufhören, Bankiers zu sein und würden endlich Staatsbeamte („I propose that these offices should be no longer banks or treasuries, but mere offices of administration“).

Damit würde auch die Notwendigkeit eines weitläufigen langwierigen Dechargeverfahrens aufhören, wie es bisher im Excheqner üblich wäre, wo Rechnungslegungen, die drei oder vier Generationen zurückreichten, unerledigt blieben, weil nach dem alten Exchequergrundsatz aus der Zeit Heinrich III. kein rechnungspflichtiger Beamter seine Rechnung legen durfte, ehe sein Amtsvorgänger die Decharge erhalten.

So würde endlich das traurige Schauspiel aufhören, dass ganze Familien, Generationen hindurch, in ewiger Unruhe wegen der Rechnungslegung ihres Ahnherrn gehalten und schliesslich zugrunde gerichtet würden, und dass der Tod, der sonst alle Lebensbeziehungen und -verhältnisse abschneide, über alles Macht habe, nur nicht über das Verfahren und die altertümlichen Formen des Exchequer („Death, indeed, domineers over every thing, but the forms of the exchequer“).

Von all diesen Vorschlägen Burke's wurde ein kleiner Bruchteil nach zwei Jahren durch die sog. Burke's Act. (22 Geo. III. c. 82) realisiert, als nämlich seine Whigpartei unter Rockingham ans Ruder kam. Das, was realisiert wurde, war auch ganz unbedeutend im Verhältnisse zu dem, was er verlangt hatte. Das Handelsamt, der 3. Staatssekretär und das board of works (Oberbaudirektion) wurden abgeschafft, der Kriegssekretär (secretary at war) in die Sphäre der Parlamentskontrolle gerückt[1]) u. a. m. Aber selbst dies war nur vorübergehend. Und trotzdem! Der Einfluss Burke's war weitreichender, als er in diesen momentanen Palliativen zum Ausdruck kam. Unvergänglich sind für die Folge die vier Aufgaben geblieben, die er der Verwaltungsreform vorgezeichnet hatte: Konsolidation der Behörden, Konzentration des Budgets; der Staatsausgaben und Rechnungskontrolle, sowie parlamentarische Regulierung des Besoldungs- und Pensionswesens der Staatsbeamten.

1) Clode, Military Forces II. p. 269 f.

Pitt und die Folgezeit haben ihm Rechnung getragen und nur das ausgeführt, was Burke einem ganzen Jahrhundert (dem 19. Jahrhundert) als Reorganisationspolitik der Verwaltung vorgedacht hat! § 150.

Wie nachhaltig diese Gedanken Burke's das folgende Jahrhundert beherrschten, geht am besten daraus hervor, dass bei Festlegung der Zivilliste des jetzigen Königs im Jahre 1901 die Abschaffung der Sonderrevenuen von Lancaster und Cornwallis mit denselben Argumenten verlangt wurde, wie seinerzeit von Burke. Die beiden Sprecher in dieser Frage, die Abgeordneten Labouchere und Harcourt behaupteten, damit nur die alte Whigdoktrin (richtiger die Burke'sche Ansicht) vorzutragen (s. H. D. vom 9. Mai und 18. Juni 1901). Und erst bei dieser Gelegenheit, also so spät als 1901, fiel das von Burke als überflüssig bezeichnete Hofamt des Master of the Buckhounds, von dem er gesagt hatte, es schicke sich nicht, dass hohe Adlige Führer von Hunden seien, selbst wenn es des Königs Hunde wären, die sie an der Leine hielten (Speech on the Economical reform: „It is not proper that great noblemen should be keepers of dogs, though they were the kings dogs"). Und erst 1901 fiel der letzte Rest der dem königlichen Verleihungsrecht allein vorbehaltenen Pensionen[1]).

Doch nun zurück zu der Art, wie Burke's Ideen von seinen unmittelbaren Nachfolgern durchgeführt wurden.

II. Die Realisierung der Burke'schen Ideen durch den jüngern Pitt und die Folgezeit.

Wie weit William Pitt bei der Durchführung der Verwaltungsreorganisation der Not gehorchte, wie weit dem eigenen Triebe, lässt sich nicht feststellen. So viel ist sicher, dass zu den Vorarbeiten der Vergangenheit die Not der Napoleonischen Kriege hinzutreten musste, um den Stein ins Rollen zu bringen. Umfassende offizielle Enquêten fallen in die Periode der Amtstätigkeit Pitt's und alle diese, die sich nur mit der Verwaltungsreorganisation beschäftigen, haben ihre Resultate in mächtigen „Blaubuchfolianten" niedergelegt, eine wahre Fundgrube für jeden Forscher englischer Verwaltungsgeschichte. Die erste Enquête ist die eines Unterhauskomitees. Sie beginnt am 31. Dezember 1783 und tagt bis 1. Dezember 1785 (Commons Papers dieser Zeit Bd. X). Ihre Aufgabe ist, in die Höhe der Beamtenbesoldungen einzublicken, was Burke, wie wir sahen, als Postulat der nächsten Zukunft behandelte. (Der Auftrag an diese Enquêtekommission lautete: „To examine and report what officers and clerks were employed in the same, what was the nature of their duties, services attendance; what were their salaries, fees gratuities, perquisites and emoluments, received by each of them or their substitutes what they may and ought lawfully to have and receive......").

Sodann kommen in Betracht die im Jahre 1780 eingesetzten Commissioners of Public Accounts, die erst 1786 ihre Untersuchungen abschlossen.

Schliesslich wäre hier noch die über die Krondomänenverwaltung eingesetzte Kommission zu nennen, die ungefähr um die gleiche Zeit tagte und namentlich die Unterhausenquête von 1797—1803, welche „on Finance" eingesetzt war, in Wirklichkeit aber die ganze englische Verwaltungsorganisation des 18. Jahrhunderts Revue passieren liess und ihre Untersuchungen in 36 Berichten niederlegte. Dazu kommen noch andere Enquêten, die teils von der Krone, teils vom Unterhaus eingesetzt, bis in die Anfänge der 50er Jahre des 19. Jahrhunderts tagen[2]).

Statt nun im folgenden sie der Reihe nach zu analysieren, wollen wir lieber sie

1) S. Report on Civil List C. P. 1901 Nr. 87 und 110 und 1 Edw. VII. c. 4 s. 9 (1).

2) Die Ergebnisse der Enquêten sind niedergelegt in folgenden Blaubüchern: 13 Reports of C. C. appointed to consider what checks have been established to control Public Expen-

§ 150. aus dem Gesichtswinkel betrachten, inwieferne sie die grossen vier Reformideen Burke's verwirklichen halfen. Diese waren, wie wir oben gezeigt: Konsolidation der Zentralstellen unter möglichster Beseitigung des Provinzialsystems und Ersetzung desselben durch ein Realsystem; Konzentration der Budgetvorbereitung in den Händen des Finanzministers; Einführung einer geregelten Rechnungskontrolle und Kassenanweisung; schliesslich die Durchführung einer richtigen Beamtenbesoldungspolitik und eines Pensionssystems, die abgesehen von der Fixität der Pensionen und Salaire an Stelle der alten Sportelwirtschaft noch eine geordnete Kontrolle des Parlaments hierüber ermöglichten. Sehen wir nun im einzelnen zu.

1. Die Konsolidation.

Einer der ersten reorganisatorischen Akte Pitt's war derjenige, der sich auf die Verwaltung der ostindischen Kompagnie bezog. Fox hatte in seiner berühmten India bill unter Burke's Einfluss die teilweise Verstaatlichung der ostindischen Verwaltung verlangt und das Ministerium North-Fox war darüber zu Fall gekommen. Pitt, der hierauf die Leitung der Staatsgeschäfte übernahm, führte durch seine India Act von 1784 (24 Geo. III. sess. 2 c. 25) das sog. double government ein: die Regierung durch den Aufsichtsrat der Companie (Board of Directors) und durch das sog. Board of Control, eine kollegiale Staatsbehörde in London, die nicht nur den Direktoren Anweisungen gab, sondern auch den von den Direktoren ernannten Gouverneuren und Beamten in Indien. Damit war wenigstens insoferne ein Schritt zur Konsolidation des hier bestehenden Amtsorganismus eingetreten, als an Stelle der früheren 3fachen Herrschaft (Staat, Court of Directors = Direktorenaufsichtsrat und Court of Proprietors = Eigentümeraufsichtsrat) eine nur zweifache Verwaltung eintrat[1]). Erst im Jahre 1858 wurde die ganze ostindische Verwaltung verstaatlicht, das Staatssekretariat für Indien eingerichtet und so jene Konsolidation endlich vollführt, die Fox und Burke verlangt hatten.

Das nächste Reorganisationswerk war die Verwaltung der Krondomänen. Im Jahre 1786 erging eine Akte (26 Geo. III. c. 87) auf Grund welcher Untersuchungskommissäre über diesen Gegenstand eingesetzt wurden[2]).

In ihrem 17. Report verlangen sie eine einheitliche Verwaltung der Krondomänen, an Stelle der früheren, zersplitterten Verwaltung. Eine besondere Kollegialbehörde sollte eingesetzt werden. Diesem Vorschlage wurde erst 1810 durch Gesetz 50 Georg III. c. 35 Rechnung getragen. Dieser Behörde, den Commissioners of his Majesty's Woods, Forests and Land Revenue" wurden 1819 die Krondomänen von Wales[3]), 1827 (durch Gesetz 7/8 Geo. IV. c. 68) die von Irland und 1832/3 (durch Gesetze 2/3

diture in Gr. Br. and Ireland 1807—1812. 3 Reports of C. Committee to consider what Offices in the U. K. and in the Foreign Dominions of H. M. come within the purview of the Resolution of the House on Sinecure Offices 3 parts 1810—12. 11 Reports of C. C. on Finance 1817—1818. 5 Reports of C. C. on Finance 1819. Report of C. C. on what Reductions can be made in the Salaries and Emoluments of Offices hed during pleasure of the Crown by Members of either House of Parliament (Ev. and Appendix) C. P. 1831 Nr. 237. Report of the Committee of the House of Commons on the nature, tenure and emoluments of Sinecure Offices in the U. K. 1834. Report of Commons Committee on the Sinecure Offices in the Colonies and Compensation for Offices abolished. 1835. 2 Reports of Treasury Committee on the Fees and Emoluments of Public Offices C. P. 1837. Nr. [72], 162, 277. Schliesslich Report of C. Committee on the Salaries etc. C. P. 1850 Nr. 611.

1) Ilbert, India 1898 p. 65 ff., wo auch dargetan ist, dass die Act von Pitt im wesentlichen die Fox'sche Bill übernahm, mit dem Unterschiede, dass die obersten Beamten von Indien nicht, wie Fox wollte, von der Krone, sondern von der Companie ernannt wurden. Todd II. p. 648.

2) Ihre Berichte finden sich in den Commons Journals von 1787 abgedruckt.

3) Siehe Return on Public Income and Expenditure 1869 II. p. 434 f.

Will. IV. c. 112 und 3/4 Will. IV. c. 69) die von Schottland unterstellt. Auch die innere Verwaltung der Krondomänen wurde verbessert. Das alte durch ein Gesetz Anna's (1 Anne c. 7 s. 5) eingerichtete System der Verpachtung unter Vorbehalt einer Grundrente zu gunsten des Staatsschatzes, die bloss 1/3 des jährlichen Ertrages ausmachte und das System der Uebertragungsgebühren (Fines), wo man sich bei Neuverpachtungen durch einmalige Zahlung eines Vielfachen des Jahresertrags von der jährlichen Pachtrente loskaufen konnte, hatte zu solcher Misswirtschaft geführt, dass die Untersuchungskommissäre im Jahre 1792 (in ihren 12. Report vom 25. Mai 1792) feststellten, durch die bisherige Praxis wären effektiv 7/8 des jährlichen Ertragswerts der Krondomänen auf eine lange Reihe von Jahren veräussert und nur 1/8 derselben dem Staatsschatz reserviert. Unter Berufung auf Adam Smith wird das System der Fines als Raubbau verurteilt. Durch das neu empfohlene System könnte die Jahresrente der Krondomänen von 6, 133 £ (in England und Wales) wie sie 1786 war, auf 400000 £ gesteigert werden. Das durch Gesetz von 1794 (34 Geo. III. c. 75) eingeführte verbesserte Verfahren veranlasste auch die direkte Einzahlung der Erträgnisse der Krondomänen in die Bank von England und ihre Verzinsung daselbst. Vervollständigt wurde die Verbesserung der Domänenverwaltung durch Gesetz von 1823 (1/2 Geo. IV. c. 52 s. 1), welches den langwierigen Modus Procedendi bei Verpachtungen abkürzte, und durch das Gesetz von 1832 (2 Will. IV. c. 1), welches eine einheitlich konsolidierte Behörde für die Registrierung der Pachtverträge, an Stelle der hiefür bestehenden Provinzialbehörden (auditors) schuf. Durch dasselbe Gesetz konsolidierte man auch mit der vorhingenannten Domänendirektion (Commissioners of Woods, Forests and Land Revenues) die Oberbaudirektion (Surveyor General of Works and Buildings) um jedoch 1851 (14/15 Vict. c. 42) beide Zentralbehörden wieder zu trennen, was, wie wir im nächsten Paragraphen hören werden, besonders mit den Einflüssen der parlamentarischen Regierung auf die Behördenorganisation zusammenhängt. § 150.

Auch die Armee- und Kolonialverwaltung hatte den neuen „Kurs" zu spüren. Zwar hatte die Burke's Act[1]) das Kolonialsekretariat unterdrückt, aber sie hatte in Verbindung mit 23 Geo. III. c. 50) den Kriegssekretär (Secretary at War) aus seiner früheren Indifferenzzone in die Sphäre der parlamentarischen Verantwortlichkeit heraufgerückt[2]), da er alle Ausgaben für das Heer nunmehr vor dem Parlament zu verantworten hatte. Von 1783—1792 war die Gesamtleitung der Heeresverwaltung in seinen Händen. 1793 wurde ihm das militärisch-technische Detail durch Einrichtung der Stelle des Generalkommandierenden (Commander in Chief) entzogen, am 11. Juli 1794 ein drittes Staatssekretariat für den Krieg eingerichtet, das dem Kriegssekretär (Secretary at War) die Vertretung des Heeres vor dem Parlament abnahm. Damit war die seither in der englischen Heeresverwaltung typische Doppelteilung zwischen Staatssekretariat und Horse Guards (Amtslocal des Commander in Chief) gegeben, die bis 1904 dauerte.

Die Kolonien wurden in einem eigenen Department des Staatssekretariats der inneren Verwaltung (Home Secretary) von 1794—1801 verwaltet. 1801 wurde dieses Department dem Staatssekretariat für den Krieg angegliedert, welches nunmehr den Namen „for war and the Colonies" führte. Der Einfluss der parlamentarischen Regierung im 19. Jahrhundert, die Spezialisation und Konsolidation nach dem Realsystem

---

1) Sie in Verbindung mit der Windham's Act (47 Geo. c. 69) schuf auch die Grundlage des heutigen Militärpensionswesens, wie es durch die Chelsea Commissioners (besonders seit 57 Geo. III. c. 77, 7 Geo. IV. c. 16 and 44 und 11 Geo. IV. and 1 Will. IV. c. 41 s. 2) geleitet wird. S. Clode I p. 367 und II. p. 280 ff.

2) Clode, Military Forces II. p. 263 und Anson II. p. 359.

§ 150. d. h. die Zusammenfassung getrennter Zentralstellen nach dem Gesichtspunkte des gleichen Verwaltungszweiges, führte, wie wir noch später ausführlich zeigen wollen, 1855 zur Loslösung der Kriegs- von der Kolonialverwaltung und zur Unterordnung der militärischen Arsenal- und Verproviantierungsverwaltung, die bisher vom Kriegsministerium unabhängig gewesen, unter dieses letztere. Damit fiel auch der jetzt überflüssig gewordene Kriegssekretär (Secretary at War) im Jahre 1863 (26/7 Vict. c. 12) weg und es war endlich die moderne Konsolidation der Heeresverwaltung zum grössten Teil erreicht.

Nicht so einfach stellte sich die Reorganisation in der Flottenverwaltung dar. Hier galt es an Stelle des halben Dutzends von Kollegialbehörden, unter welche sich dieser Verwaltungszweig aufteilte, eine einheitliche Zentralbehörde herauszubilden (John Barrow, Autobiographical Memoir p. 424). Im Jahre 1801 versuchte Lord St. Vincent unter dem Addington-Ministerium[1]) die ersten Schritte hiezu. Die im Jahre 1785 noch unter Pitt eingesetzten Untersuchungskommissäre hatten berichtet, dass die Flottenverwaltung damals auf dem gleichen veralteten Standpunkt wie vor 100 Jahren wäre: eine Unzahl von Kollegialbehörden wäre vorhanden, die nichts rechtes leisteten, trotzdem die Geschäftslast schier erdrückend wäre. Darunter litt namentlich das die laufende Verwaltung führende Navy Board, das sich gemäss einer Staatsratsorder vom 8. Juni 1796 in einzelne Committees aufteilte, um die Arbeitslast zu bewältigen. Doch nur schwache Resultate wurden erzielt und die Fülle der Kollegien machte es unmöglich eine genügende Ausgabenkontrolle herbeizuführen. Verschwendung und Veruntreuung waren an der Tagesordnung.

Lord St. Vincent versuchte eine Konsolidation dieser Kollegialbehörden. Eine Kommission (die 1803—1806 zu untersuchen hatte: „irregularities, frauds and abuses practised in the Naval Departments and in the business of Prize Agency"), deckte die ganz ungenügende Kontrolle des Navy Board über den Rest der Flottenverwaltung auf. Als Lord St. Vincent mit seinem Wunsch auf Konsolidation dieser verschiedenen Arten von Kollegialbehörden, Admiralität, Board of Principal Commissioners of the Navy, Commissioners for Victualling, Commissioners for sick and wounded seamen etc. hervorzutreten begann, fand er bei allen „Freunden" der alten Zustände, selbst bei Pitt energischen Widerstand. Was ihm damals nicht gelang, wurde von James Graham 1832 durchgeführt. So erlangte die Admiralität als Zentralbehörde ihre heutige Gestalt. Die Aenderungen der Folgezeit, die seit 1869 unter dem Einflusse der parlamentarischen Regierung standen, bezogen sich nur darauf, in der Kollegialbehörde, welche die Admiralität darstellte, allmählich bureaukratische Geschäftsverteilung einzuführen (durch Staatsratsorder vom 14. Januar 1868), und auf einige unerhebliche Aenderungen, die anfangs über die Stellung des Comptrollor of Victualling and Transport (des Vorstehers des Verproviantierungs- und Transportdepartements) schwankten, ihn aber endlich (seit der Staatsratsorder vom 10. März 1882) zum dauernden Mitglied des Kollegiums machten u. a. m. Seit 1885 erlangte das Kollegium seine heutige Konsistenz, die bewirkt, dass man heute an einem Tische „alle Verwaltungsdepartements der Kriegsmarine vereinigt sieht" (George Hamilton vor einer königlichen Kommission von 1887: „it has the advantage, that you have all departments represented round a table"), die früher ein halbes Dutzend neben einander, in losem Zusammenhange untereinander tätiger Kollegialbehörden darstellten.

Der Drang nach Konsolidation erfasste auch am Ausgange des 18. Jahrhunderts das altehrwürdige Staatssekretariat. Bis 1782 wurde es noch nach alten geographischen Gesichtspunkten in seiner Geschäftsverteilung bestimmt. Der eine der

1) R. V. Hamilton, Naval Administration 1896 ch. II.

beiden Staatssekretäre war für die auswärtigen Beziehungen zu den nördlichen Staaten, der andere für die Beziehungen zu den südlichen Staaten Europas, für die Kontrolle der irischen und der inneren Verwaltungspolitik eingesetzt. Im Jahre 1782 wurde diese geographische Geschäftsverteilung durch eine nach dem Realsystem vorgenommene ersetzt. Von nun an gab es nur das Staatssekretariat für die auswärtigen Angelegenheiten (Foreign office), das andere für die innere Verwaltung (Home office).

Auch auf dem Gebiete der Finanzverwaltung wurde das alte Provinzialsystem durch das Realsystem ersetzt. Bis zu Beginn des 19. Jahrhunderts wurden die Ausgaben für die Staatsverwaltung Schottlands in Schottland[1]) aus den dortigen beiden Einnahmequellen, der feudalrechtlichen Revenue des Monarchen und den Erträgnissen der Zölle und Verbrauchsabgaben, bestritten. Auch bestand ein besonderer Fond, der sog. „Stock of the Court“, aus dem Aufbesserungen der schottischen Richtergehälter bestritten wurden. Dieser Fond wurde 1786 dem Staatsschatz in London (Exchequer) überwiesen, was allerdings erst nach 1798 ausgeführt wurde. Durch 50 Geo. III. c. 111 wurden die Ueberschüsse der Feudalgefälle des Königs über die auf sie gewiesenen Staatsverwaltungsausgaben, dem Staatssäckel in London (Exchequer at Westminster) überwiesen. Wilhelm IV. war der erste Monarch, welcher diese schottische Feudalgefälle ganz der Verfügungsgewalt des Parlaments überwies. Alle Verwaltungsausgaben für Schottland sollten nunmehr (seit 1830) aus den Bruttoerträgen der Zölle und Verbrauchsbesteuerung von Schottland getragen werden, bis 1854 die Anordnung, dass alle Steuerbruttoerträge in die Staatskasse gezahlt werden müssten, auch diesem alten System der Radizierung von Staatsausgaben auf bestimmte Steuergefälle ein Ende machte. Damit war die Konsolidation der Staatseinnahmen von Schottland und England erreicht.

Die Konsolidation der Behörden, welche die schrittweise Konsolidierung der Staatseinnahmen seit 1830 nötig machte, erfolgte 1832, indem die Verwaltung der Feudalgefälle dem schottischen Court of Exchequer abgenommen und der Londoner Domänendirektion (Commissioners of Land Revenues) durch 2/3 Will. IV. c. 112 übertragen wurde. Im folgenden Jahre, 1833, wurden die übrigen Verwaltungsbefugnisse des schottischen Court of Exchequer, die im übrigen ganz analog denen des englischen waren, auf das Schatzamt in London übertragen, und dieses ermächtigt, die Aemter des schottischen Kronfiskals (King's Remembrancer in Scotland), des obersten Rechnungsbeamten (Auditor of Exchequer) und des schottischen Generaleinnehmers (Receiver General) zu regulieren und zu konsolidieren. Davon ist, wie wir noch unten sehen werden, in den 60er Jahren des 19. Jahrhunderts Gebrauch gemacht worden.

Für Irland wurde das Amt des irischen Lord High Treasurer (des Schatzmeisters) 1793 in eine Kollegialbehörde umgewandelt (Irisch Act. 33 Geo. III. c. 41). Im Jahre 1817 wurden die beiden Staatssäckel von England und Irland vereinigt (56 Geo. III. c. 98), und damit hörte die Kollegialbehörde des irischen Schatzamts auf. Der seit altersher bestehende Vizeschatzmeister (Vice-Treasurer) erhielt das Kassenanweisungsrecht. Eine Act desselben Jahres (57 Geo. III. c. 84) unterstellte die ganze Rechnungskontrolle in Irland (Auditor general, Teller and Clerks of the Pells) dem Schatzamt in London. Einige Schatzamtsverordnungen (Treasury Minutes vom 19. Juli 1822, 27. September 1822 und 3. Januar 1823)[2]) führten dies durch.

Im Jahre 1832 (2/3 Will. IV. c. 99) wurde die ganze irische Rechnungskontrolleverwaltung aufgehoben und dem Rechnungshof in London (Commissioners of Audit

1) S. Return 1869 a. a. O. II. p. 353 und 359 ff.

2) S. Thomas, Notes a. a. O.p. 23 ff.

§ 150. in Great Britain) unterstellt, im Jahre 1836 (6/7 Will. IV. c. 83), die gesetzliche Ermächtigung zur Abschaffung der Aemter des Vizeschatzmeisters und des Tellers gegeben und am 9. Mai 1837 (durch Treasury Minute dieses Datums) durchgeführt. Damit hörte auch das selbständige Kassenanweisungsrecht für Irland auf.

In der Justizverwaltung schwand zwischen 1850—1855 beinahe alle Sondergerichtsbarkeit der Palatinate[1]).

Auf dem Gebiete der übrigen Verwaltung ist die Ueberwindung des Provinzialsystems durch das Realsystem nicht so vollständig geworden, wie auf dem der Finanzverwaltung. Bis in unsere Tage ragen Sonderheiten der schottischen und irischen innern Verwaltung hinein; ja sie werden — wie wir noch im folgenden sehen werden — von Jahr zu Jahr vermehrt, weil man auf diese Weise sowohl Schottland als auch Irland in Gestalt einer Selbstverwaltung ein Surrogat für das Verlangen dieser Reichsteile nach Home Rule zu gewähren hofft.

2. Die Konzentration der Budgetvorbereitung in der Hand des Finanzministeriums.

Für sie hat Pitt durch Realisierung Burke'scher Ideen Unvergängliches geschaffen.

Vor allem machte er dem alten System der Radizierung gewisser Ausgaben auf bestimmte Staatsgefälle ein Ende und bewirkte dadurch die Möglichkeit umfassender Gesamtübersichten über Staatseinnahmen und -Ausgaben. Vor dem Jahre 1785 wurden bloss für die Einnahmerubrik: „Zölle" nicht weniger als 74 separate Staatsrechnungen geführt. Auf Vorschlag der Untersuchungskommission von 1785, dass ein einziger Staatsfond geschaffen würde, „in welchen jeder Strom öffentlicher Einnahmen fliessen

1) Die Sondergerichtsbarkeit der Palatinate von Wales und Chester schwand 1830 (11 Geo. IV. und 1 Will. IV. c. 70); für Durham und Lancaster erst grösstenteils durch die Judicature Act von 1873. Doch ist sie hier zum Teil noch erhalten (s. oben Bd. I. S. 176 f.). In den „Fünf Häfen", „Cinque Ports", die eine Art von „Palatinat" bildeten, schwand sie 1855. Diese 5 Häfen (siehe über dieselben S. A. Green, Town Life in the XV. century 1894), nämlich Dover, Hastings, Hythe, Romney und Sandwich, waren von Wilhelm dem Eroberer für ähnliche Zwecke, wie die Palatinate der späteren Zeit (s. oben Bd. I. S. 175 f.) eingerichtet, von der Jurisdiktion der Grafschaften Kent und Sussex eximiert und mit eigener Jurisdiktion unter einem Lord Warden ausgestattet. Später kamen noch die beiden Städte Winchelsea und Rye hinzu. Dem Verband schlossen sich aber noch eine Reihe von Städten an, als „members" des Bundes. Die Pflicht der „Fünf Häfen" war bis auf Heinrich VII. die ganze Flotte Englands aufzubringen, seit Heinrich VII. wenigstens einen Teil derselben. Dagegen hatten sie wichtige Steuerprivilegien und Justizregalien: so waren sie von Steuern (tax and tallage) frei, hatten das Recht der vollen Civil- und Kriminalgerichtsbarkeit („soc and sac"), Zölle zu erheben und Leibeigene zu halten („toll and theam"), flüchtige Verbrecher, die in ihre Jurisdiktion geflohen waren, zu strafen („bloodwith and fledwith"), gestrandetes und über Bord geworfenes Gut sich anzueignen („flotsam and jetsam"). Bis zum Jahre 1831 entsendeten sie für sich zwei Vertreter ins Unterhaus, die barons hiessen. Heute haben diese barons nur nominelle Ehrenrechte bei der Krönung des Königs, sie tragen den Thronhimmel über dem König bei der Prozession. Die unbedeutenden Rechte und Pflichten des Warden of the Cinque Ports wurden anlässlich einer Interpellation vom Premier wie folgt beschrieben (Times 4. Aug. 1905): „1. There are now practically no important duties which the Lord Warden of the Cinque Ports has to exercise individually except those of the chairman of the Dover Harbour Board. 2. The emoluments arising from the office are practically confined to certain Admiralty droits, the amount of which is insignificant. Walmer Castle is now no longer available for use as a private residence. 3. The patronage attached to the office, speaking generally, consists (i.) of the right to appoint the Judge of the Cinque Ports Admiralty Court, the Registrar of the Cinque Ports, and the Marshal of the Court; (ii.) the right of appointing Salvage Commissioners at each Cinque Port; (iii.) the nomination of magistrates for appointment by the Crown; (iv.) the appointment of a deputy to act as chairman of the Dover Harbour Board in the case of his absence."

und aus dem jede Deckung von Staatsausgaben bestritten werden sollte" [1]), wurde 1787 **§ 150.** durch Gesetz (27 Geo. III. c. 13) der sog. Consolidated Fund eingeführt.

Die eben genannten Kommissäre schlugen in ihrem 15. Report (dat. vom 19. Dezember 1786) vor, dass jede Erhebungsstelle von Staatseinnahmen die Bruttoeinnahmen und nicht wie bisher die Nettoeinnahmen der Staatseinkünfte in die Staatskasse zahle. Doch wurde dies erst wirklich 1854 realisiert.

Bis zum Ausgange des 18. Jahrhunderts gab es in England kein einheitliches Rechnungsjahr für die Verwaltungsrechnungen. Eine Behörde schloss sie früher, die andere später. Erst die Vorschläge der Unterhausenquête von 1797 (22[d] und 23[d] Report of the S. C. of H. of C. on Finance p. 16 resp. p. 17) empfahlen dringend unter Klarlegung der vorhandenen Uebelstände die Einführung eines einheitlichen Finanzjahres für alle Verwaltungsbehörden. Diese Empfehlung wurde erst vom Jahre 1800 an ausgeführt.

Nun war man erst in der Lage Burke's Wunsch auf Feststellung einer jährlichen Gesamtübersicht über den Staatshaushalt zu realisieren. Schon die obengenannte Commissioners of Public Accounts hatten in ihren 15. Report dies empfohlen. Jenes Gesetz von 1787, das den konsolidierten Fond einrichtete, ordnete dies auch in section 72 an aber erst infolge des Gesetzes 42 Geo. III. c. 70 wurde seit 1802 eine jährliche Gesamtübersicht über Staatseinnahmen und -Ausgaben (die sog. Finance Accounts) dem Parlamente vorgelegt.

3. Einführung einer geregelten Rechnungskontrolle und Kassenanweisung.

Entsprechend der Konzentration der Budgetvorbereitung musste auch dem anderen damit in Zusammenhang stehenden Gedanken Burke's der Budgetkontrolle näher getreten werden.

Der alte Exchequer, den seit 600 Jahren kein Reformwind angehaucht hatte, musste reformiert werden.

Diese Behörde hatte, abgesehen von einer Billigkeitsgerichtsbarkeit, die sich bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts erhielt (1845), noch 2 wichtige Funktionen: die einer Zahlstelle für die Zivilverwaltung (im lower Exchequer oder Exchequer of Receipts) und die eines Rechnungshofs (upper Exchequer oder Exchequer of accounts). Das dort übliche Rechnungsverfahren und die Empfangnahme und Auszahlung von Staatsgeldern hatte einen schwerwiegenden Uebelstand: die Langwierigkeit. Diese hing mit den vielen Amtsstellen daselbst zusammen, die ohne jegliche Bedeutung nur als Sinekuren erhalten wurden, um mehr oder weniger verdienten Staatsmännern und ihren Familienmitgliedern Unterhalt zu schaffen [2]). Dass solche Männer nicht die geeignetsten Persönlichkeiten waren, die richtige Verausgabung von Staatsgeldern zu kontrollieren, liegt auf der Hand, und sie liessen sich hiebei auch in der Tat meist von parteipolitischen, nicht von sachlichen Gesichtspunkten leiten (s. Anson II. p. 335 f.).

Hier galt es nun Ordnung zu schaffen.

Vor allem mussten die 4 Zahlstellen, für die Zivilverwaltung, für die Armee, für die Flotte und für das Militärarsenal (ordnance), konsolidiert werden. Dies erfolgte auch 1836 durch Errichtung der Stelle des Generalzahlmeisters (5/6 Will. IV. c. 35 in Verbindung mit 11/12 Vict. c. 55). Die Staatsgelder sollten nur von ihm ausge-

---

1) 12[th] Report of the Commissioners of Public Accounts. 1785.

2) Wie hoch sich die Einnahmen dieser Sinekuren beliefen, mag daraus hervorgehen, dass, als 1783 die Gehälter der Beamten des Exchequer fixiert wurden und Lords Camden 1812 den Betrag seiner Jahressporteln, die sein mit 12 700 £ fixiertes Gehalt überstiegen, dem Staatsschatz überwies, bis 1834 nicht weniger als 244 400 £ so in den Staatsschatz flossen.

§ 150. zahlt werden. Die Staatseinnahmen flossen nun seit 1835 (4/5 Will. IV. c. 15) in die Bank von England resp. die von Irland, und damit hörte das frühere Unwesen auf, dass Staatsgelder unverrechnet und unverzinst durch eine Reihe von Jahren in den Händen der vielen Zahlmeister sich befanden. Das Kassenanweisungsrecht behielt nach wie vor das Finanzministerium, aber das war nunmehr hierin nicht, wie bisher durch die Sinekurstelle eines Auditor of Receipt oder Clerk of the Pells, also durch vom Finanzministerium abhängige Beamte kontrolliert, sondern durch den unabhängigen Generalkontrolleur (Controllor General), dessen politische Unabhängigkeit dadurch auch noch gesichert wurde, dass ihm das Sitzen und Stimmen im Parlament verboten wurde. Damit fiel der alte Exchequer als Kassen- und Zahlstelle.

Aber auch seine Rechnungskontrolle wurde ihm genommen.

An Stelle der alten 2 Auditors of Imprests (= Kontrolleure der Staatsausgaben), die jeder 1783 ein Gehalt von 16 000 £ bezogen (s. Return 1869 II. p. 331) wurde 1785 (25 Geo. III. c. 52) ein kollegialer Rechnungshof (Audit Board) geschaffen. Doch war die hiebei vorgenommene Rechnungsprüfung eine rein administrative, d. h. sie prüfte nur, ob die Ausgaben rechnungsmässig ausgewiesen waren (sog. cash account) nicht ob sie auch der Parlamentsbewilligung entsprachen (sog. appropriation account). Erst 1832 wurde unter dem Einflusse der parlamentarischen Regierung dieses und zwar zunächst für die Flottenverwaltung eingeführt, bis 1866 aber auf alle Zweige der Staatsverwaltung ausgedehnt. Der nunmehr geschaffene Auditor General, der das alte Audit Board ablöste, wurde auch mit der Ueberwachung der Kassenanweisung des Finanzministers betraut, und fungiert nunmehr als Comptrollor and Auditor General.

So ist von dem alten Court of Exchequer heute nichts mehr geblieben[1]), als etwa seine alljährliche Tagung im Herbste zur Feststellung der Sheriffliste (s. noch weiter unten S. 145 f.), die dem Könige vorgelegt wird, und jenes traurige satyrische Spiegelbild, das Burke von ihm gezeichnet, ist nun verschwunden.

4. Besoldungs-[2]) und Pensionswesen[3]).

Im ersteren galt es, 2 Uebelstände vornehmlich abzuschaffen. Das Sportelwesen und den Mangel der parlamentarischen Kontrolle über die Besoldungen, da sie alle aus der königlichen Zivilliste bisher bestritten wurden. Beide Uebelstände hingen auf das innigste miteinander zusammen, denn eben nur unter der Voraussetzung, dass der grösste Teil der Gehälter aus der Zivilliste gezahlt werden musste, waren sie derart unzureichend, dass die Nebenemolumente aus Sporteln und Geschenken eigentlich den Hauptanziehungspunkt der Beamtenlaufbahn abgaben.

Diese Sporteln wurden nicht nur von Parteien, sondern auch aus Staatsgeldern im Verkehre der Staatsbehörden untereinander gezahlt.

Um ein annäherndes Bild von dieser Besoldungspolitik bis zum Ausgang des 18. Jahrhunderts zu geben, seien nur die nachfolgenden Zahlen der im Exchequer üblichen Beamteneinnahmen um 1780 gegeben:

An Sporteln, die aus vom Parlamente unkontrollierten Staatsgeldern gezahlt wurden	51 751 £	18 S.	5 d.
an Gehaltseinkünften aus der Zivilliste	8 008 £		5 d.
an Sporteln, die von den Parteien gezahlt wurden	22 929 £	15 S.	3 d.
zusammen	82 689 £	14 S.	1 d.

Aus diesen Zahlen ergibt sich, einen wie grossen Teil an den Beamteneinkünften

1) Die Exchequer-Sinekuren sind seit 1834 beseitigt. S. Anson II. p. 337.
2) Siehe zum folgenden Return on Public Income and Expenditure 1869 II. p. 632 ff.
3) S. Second Report on Civil Establishments 1888 C. P. Nr. 5525 p. 421 ff.

damals die Sporteln hatten, wie geringfügig schliesslich der aus der Zivilliste, d. i. aus Staatsmitteln, gezahlte Teil war und wie wenig das Parlament auf diese Staatsbeamteneinkünfte Einfluss nehmen konnte. § 150.

Die Commissioners of Public Accounts empfahlen daher in ihrem 6. Report die Einführung fixer Gehälter der Beamten. Nur betreffs des Exchequer wurde dies 1783 (Gesetz 23 Geo. III. c. 82) eingeführt und ein Fond hier eingerichtet, in den die Sporteln der verschiedenen Amtsstellen gezahlt werden sollten. Ihm sollten zunächst die fixen Salaire entnommen und der Ueberschuss im Verhältnis 1 : 2 zwischen der königlichen Zivilliste und dem sinking fund, der zur Abtragung von Staatsschulden eingerichtet war, aufgeteilt werden. Als dann 1787 der konsolidierte Fond eingerichtet wurde (siehe oben Bd. I. S. 493), sollten jene Ueberschüsse nun ganz in ihn, also in die Staatskasse eingezahlt werden (59 Geo. III. c. 22).

Die Kommission, die von 1783—1785 über die Besoldungsfragen beriet, empfahl ebenfalls die Einführung fixer Gehälter.

Die im Jahre 1785 nach der Act 25 Geo. III. c. 19 eingesetzten Untersuchungskommissäre, die den Stand der Beamteneinkünfte zu prüfen hatten, empfahlen dringend wieder die Einführung fixer Beamtengehälter für alle Verwaltungsbehörden. In jedem Verwaltungsdepartement sollte ein Fond eingerichtet werden, aus welchem die fixen Salaire zu bestreiten wären, das Manco sollte aus vom Parlamente bewilligten Geldern gedeckt werden. So wurde nun überall Fee-Funds eingeführt, damit aber hörte das Sportelunwesen keineswegs auf. Während es schon 1834 für die Exchequerbehörde abgeschafft wurde, blühte das Fee-Fund-System in den übrigen Behörden bis 1848 weiter, trotzdem es den Nachteil hatte, dass dem Parlament jeder Einblick in die Höhe der Beamtengehälter, die daraus gezahlt wurden, verschlossen blieb. Keine Silbe über sie war damals in den dem Parlamente alljährlich vorgelegten Uebersichten der Staatseinnahmen und -Ausgaben zu finden: und dies alles trotzdem ein Unterhauscommittee von 1837 (C. P. 1837 No. 162 und 277) die Abschaffung der Sportelwirtschaft, Zahlung der Gebühren in Form von Stempeln und Aufhebung der verschiedenen Fee-Funds verlangt hatte.

Erst 1848 veranlasste ein Unterhauscommittee „on Miscellaneous Expenditure" (C. P. 1847/8 No. 543) die Einzahlung aller Sporteln nicht mehr wie bisher in die verschiedenen Fee-Funds, sondern in die Staatskasse. Nun erst konnten seit 1849/50 alle Beamtengehälter und Pensionen in ihrer Gänze vom Parlamente bewilligt werden, wodurch sie auch unter seine vollständige Kontrolle kamen.

Die Gehälter der Richter und der Beamten der Gerichtshöfe, die teils ebenfalls auf die Zivilliste gelegt waren, teils aus Sporteln bestanden, wurden unter dem Einflusse der Reformideen, wie folgt, geregelt.

Ein grosser Teil der irischen Richtergehälter wurde nach der Thronbesteigung Wilhelm IV. durch Gesetz 2/3 Will. IV. c. 116, die englischen Richterstellen schon seit 1799 (39 Geo. III. c. 110 s. 7; dann 53 Geo. III. c. 153, 6 Geo. IV. c. 82 s. 10, 6 Geo. IV. c. 84 s. 4), in grösserer Zahl aber erst unter der Königin Victoria von 1839—1852 (siehe Bd. I. S. 539) auf den konsolidierten Fond gewiesen. Seit 1808 (48 Geo. III. c. 145), 1839 (2/3 Vict. c. 36) und 1854 (17/18 Vict. c. 94) auch die der schottischen Richter. Seit dieser Zeit sind alle Richtergehälter, auch diejenigen von Richterstellen, die dann später geschaffen wurden aus derselben Geldquelle gezahlt worden. (England: 32/3 Vict. c. 92 s. 12 sch. 3 pt. 1; 35/6 Vict. c. 51; 36/7 Vict. c. 66 s. 15. Schottland: 35/6 Vict. c. 51 s. 2; 50/1 Vict. c. 35 s. 45. Irland: 35/6 Vict. c. 51 und 40/1 c. 57 s. 20.)

Die Gehälter der Subalternbeamten in den Gerichtshöfen, die bisher meist aus Sporteln bestanden hatten, wurden nach einer gründlichen Ausmerzung der Sinekuren,

§ 150. die allerdings bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts fortdauerte, anfangs aus Sportelfonds (Fee-Funds) bestritten (seit 1825!), bis 1865 die Acte 29/30 Vict. c. 101 einen Teil dieser Beamten auf den konsolidierten Fond wies, einem andern Teil jährliche Parlamentsbewilligung der Gehälter sicherte. Dieselbe Acte veranlasste auch, dass die seit 28/9 Vict. c. 45 in Stempelform gezahlten Gerichtsgebühren in die Staatskasse und nicht mehr in die Sportelfonds flossen.

Die Beamten des diplomatischen Dienstes hatten eine Sonderbehandlung in der Frage der Gehaltsregulierung durchzumachen:

Ein Committee des Unterhauses von 1831 (C. P. 1831 Nr. 337) empfahl, dass die Kosten der auswärtigen Missionen der Zivilliste abgenommen und auf den konsolidierten Fond gewiesen werden sollten. Die Konsulardienstgehälter sollten aber aus jährlichen Parlamentsvoten bestritten werden.

Diese Empfehlung wurde 1832 (durch 2/3 Will. IV. c. 116) ausgeführt, wobei festgesetzt wurde, dass die auf den konsolidierten Fond gewiesenen Ausgaben für den diplomatischen Dienst (Salaire und Pensionen) gewöhnlich nicht höher als 180000 £ jährlich betragen dürften.

1869 wurden dann diese Ausgaben durch Gesetz (32/33 Vict. c. 13) ebenso wie die Konsulardienstgehälter dem konsolidierten Fonde abgenommen und der jährlichen Parlamentsbewilligung vorbehalten.

Auf diese Weise hat nunmehr bei Feststellung der meisten Beamtengehälter das Parlament alljährlich das letzte Wort zu sagen.

Die Reform der Beamtenpensionen, die unbedingt ihre Loslösung von der Zivilliste forderte, begann mit der Einsetzung jener oft genannten Kommission von 1783 bis 1785, die über den damaligen Stand der Beamtenbesoldung und des Pensionswesens berichten sollte.

Sie empfahl dringend die Einrichtung von Pensionen, welche den Beamten unabhängig von jeder Willkür und Laune verliehen werden sollten („an establishment which should entitle him to a provision upon retirement, not dependent upon caprice or accident, or arising from perpetuation of abuses, but known and certain, free from competition of individuals or animadversion of the public"). Wie erinnert dies doch an Burke's Wunsch, dass diese Zahlungen nicht nach der Dringlichkeit des Pensionswerbers, sondern nach der Billigkeit der Forderung und nach dem Verdienste geleistet würden!

Im Jahre 1799 wurden zuerst die wichtigsten Richterpensionen auf den konsolidierten Fond gewiesen (39 Geo. III. c. 110), 1800 (durch irische Acte 40 Geo. III. c. 69, die dann auch nach der Vereinigung mit England als wirksam anerkannt wurde) auch die wichtigsten irischen, und 1808 (durch 48 Geo. III. c. 145) die schottischen.

Im Jahre 1803 wurde durch Schatzamtsverordnung eine Art Pensionswesen für die Zollbeamten eingerichtet; danach sollten die Pensionen aus den Bruttoerträgen der Zölle gezahlt werden. Ein Unterhauscommittee von 1808 (on Public Expenditure) empfahl dann die Erweiterung dieser Massnahmen auf die übrigen Verwaltungszweige. Dem entsprach auch ein Gesetz von 1810 (50 Geo. III. c. 117) welches zugleich anordnete, dass dem Parlamente jährlich eine Uebersicht über die Pensionen vorgelegt würde, damit es durch sein Votum sie bewilligen könnte. Freilich bezog sich diese parlamentarische Kontrolle nur auf jene Verwaltungsbehörden, welche keinen „Fee-Fund" eingerichtet hatten, also nicht auf die Beamten des Schatzamtes, der Staatssekretariate, des Staatsrats (Privy Council) und des Handelsamts. Hier wurden unkontrolliert vom Parlamente die Beamtenpensionen aus dem für jedes Departement eingerichteten Fee-Fund bestritten. Aber auch für die übrigen Departements war anfangs die parlamentarische Pensionskontrolle keine vollständige. Das Parlament hatte zwar Pensions-

summen in Bausch und Bogen zu bewilligen, erfuhr aber niemals die Namen der Pensionswerber und wie ihre Ansprüche begründet waren. Erst seit 1820 wurde es auch hierüber informiert. Die grosse Last, die dem Staate aus der Tragung der Pensionen nunmehr erwuchs, führte dazu 1821 die Pensionslast auf die Interessenten selbst abzuwälzen. Durch Gesetz (3 Geo. IV. c. 113) wurde ein sog. „Superannuation-Fund" gegründet und zwar durch prozentuale Abzüge von den Beamtengehältern. Freilich wurde vorgesehen, dass, wenn ein Beamter vor seiner Pensionierung stürbe, seine Angehörigen die gemachten Abzüge von dem bisherigen Jahresgehalte zurückerhielten. Diese letztere Bestimmung erwies sich als höchst unpraktisch und führte 1824 zur Auflösung der Pensionsfonds. Dieselben wurden dann auf Anempfehlung eines Unterhauscommittees von 1828, im folgenden Jahre wieder eingerichtet. Seit 1832 wurden dann auch die bisher auf „Fee-Funds" gewiesenen Pensionen dem Parlamente zur Votierung vorgelegt und unter Parlamentskontrolle gebracht. Seit 1836 (gemäss dem Gesetz 4/5 Will. IV. c. 24) wurden jedoch vom Parlamente nur seine Zuschüsse, also nur die Gelder abzüglich jener Gehaltsreduktionen, die sich jeder Beamte zur Füllung des Pensionsfonds gefallen lassen musste, bewilligt. Von 1848/49 wurden, die Abzüge nicht mehr in den Pensionsfond, sondern in die Staatskasse gezahlt, bis 1857 (durch 20/21 Vict. c. 37) die Gehaltsabzüge ganz aufhörten und der Staat allein die Pensionslast trug. § 150.

Damit war freie Bahn geschaffen für die Acte von 1859 (22 Vict. c. 26), durch welche das englische Pensionswesen ganz auf seine heutige Grundlage gestellt wurde. Nun erst war der Burke'sche Gedanke verwirklicht, dass der Staat allein die Ruhegehälter seiner Beamten zu zahlen habe und das Parlament darüber wachsame Kontrolle üben müsste.

So wurden die Burke'schen Gedanken realisiert. Nur an einen notwendigen Reformpunkt gelangte selbst das Genie dieses Mannes nicht. Wir meinen die Umwandlung der Kollegialform der Zentralstellen, in die modernen Ministerien mit bureaukratischer Spitze. Napoleon hatte dies auf dem Kontinente zu Beginn des 19. Jahrhunderts eingeführt. In England weiss man damals nichts davon. Aber Burke hatte den Weg dazu geebnet, indem er durch Vorzeichnung jener 4 grossen Gesichtspunkte eins im Auge hatte und durchsetzte: die Möglichkeit der parlamentarischen Regierung d. h. der Verwaltung und ihrer Kontrolle durch das Parlament. Die in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts so möglich gewordene parlamentarische Regierung hat dann aus eigener Kraft, vermöge der Parteisitte, wie wir gleich im folgenden sehen werden, zustandegebracht, was noch fehlte: jene Umbildung der Kollegien in Zentralstellen mit bureaukratischer Spitze.

Das 19. Jahrhundert. Der Einfluss der parlamentarischen Regierung und der Parteisitte auf die Behördenorganisation. § 151.

Von dem Grundsatz der parlamentarischen Regierung und Parteisitte ausgehend, dass jedes geldspendende zentrale Verwaltungsdepartement, im Parlament, insbesondere im Unterhause vertreten sein müsse, ist zu untersuchen, inwieferne diese Tendenz auf die Behördenorganisation eingewirkt hat. Da von einer solchen parlamentarischen Finanzkontrolle erst seit der grossen Reformacte von 1832, recht eigentlich aber erst seit der Einführung der parlamentarischen Rechnungskontrolle im Jahre 1834 und den Gladstone'schen Verbesserungen derselben in der 50er Jahren des 19. Jahrhunderts gesprochen werden kann, so haben wir natürlich unser Augenmerk auf die Zeit seither zu richten.

Da sei nun gleich von vornherein hervorgehoben, dass diese durch die parlamentari-

§ 151. sche Regierung vollzogene Formation der Zentralstellen nur das wieder aufnimmt und fortsetzt, wasdie Burke-Pitt'sche Verwaltungsreorganisation eingeleitet hat: nämlich die Konsolidierung, die Bureaukratisierung und die hierarchische Stufenleiter innerhalb jener. Mit andern Worten: Behörden werden zusammengelegt, aus Kollegialinstanzen werden unter der Hand bureaukratisch zugespitzte Verwaltungsstellen, und eine ordnet sich der anderen unter, nur deshalb, weil jene Konsolidierung, diese Bureaukratisierung und hierarchische Stufenleiter die Finanzkontrolle des Parlaments erleichtert. Und merkwürdig, aber nicht schwer zu erklären, weil jener Grundsatz nur eine Norm der Parteisitte, ist diese Konsolidierung etc., Bureaukratisierung und hierarchische Gestaltung nur dem tiefer Sehenden deutlich; sie fliesst, unter der Decke der alten Behördenformen, unbemerkt und nur gekannt von demjenigen, der in die tägliche Praxis dieser Verwaltungsbehörden Einblick zu erhalten vermocht hat. Noch wie im 18. Jahrhundert gibt es heute eine Reihe von Boards, ja es entstehn immer neue, z. B. das Board of Education, das Board of Agriculture. Trotzdem haben wir es nunmehr nicht mit Kollegialinstanzen, sondern bureaukratisch eingerichteten Zentralstellen zu tun. Nach wie vor sind dem Schatzamt eine Reihe von Behörden an- und nebengegliedert, ich möchte nur an das Inland Revenue office, die Zentralstelle der Steuererhebung, an das Custom office für die Zölle, die königliche Münze und die Staatsdruckerei, an das Generalpostamt, an das Board of Works, an die Commissioners of Woods and Forests für die Kronländereien, erinnern. Nirgends ist eine hierarchische Unterordnung dieser Behörden unter das Schatzamt gesetzlich sanktioniert oder ausgesprochen, und dennoch sind sie der Treasury faktisch untergeordnet, insbesondere deshalb, weil die meisten der angeführten, dem Schatzamt angegliederten Aemter im Unterhause nicht vertreten, das Schatzamt aber selbst durch mehrere Mitglieder vertreten ist und kraft Parteisitte die Vertretung jener Behörden übernommen hat. Aus demselben Grunde sind auch diese scheinbar von einander getrennten und selbständigen Zentralstellen, in Wirklichkeit im Vereine mit der Treasury eine konsolidierte Einheit, trotzdem nie ein Gesetz diese Konsolidation vorgenomman hat.

Wir wollen im folgenden an besonders markanten Beispielen diesen Einfluss der parlamentarischen Regierung auf die Behördenorganisation verfolgen, wollen aber jedenfalls vorausschicken, dass de jure, wie wir dies schon oben hervorgehoben haben, nur der König das Recht der Behördenorganisation hat, vorausgesetzt, dass keine neue Gerichtsbarkeit damit begründet wird und dass die neugeschaffenen Behörden keine wie immer geartete Belastung der Staatskasse im Gefolge haben (Todd, II. p. 298). In beiden letztgenannten Fällen müsste sonst ein Gesetz ergehen. Trotz dieser klaren Rechtsnorm hat die Parteisitte eine Behördenformation durch die parlamentarische Regierung hervorgerufen, die, wie gesagt, unter der Decke der alten Organisationsformen weiter fliesst und im geeigneten Momente wenn nötig auch gesetzliche Sanktion erlangt. Freilich ist dies, wie wir bald näher sehen werden, nicht immer nötig, da auch ohne gesetzliche Sanktion einfach durch die Schwerkraft der parlamentarischen Regierung und Parteisitte diese Neugestaltung der Behördenorganisation bewirkt wird.

I. Die von der Parteisitte bewirkte Konsolidation eventl. Umgestaltung von Aemtern.

Das 19. Jahrhundert bietet 2 markante Beispiele von Aemterkonsolidationen. Die eine betrifft das Kriegsministerium, war office. Vor dem Jahre 1855, wurden die Geschäfte des heutigen Kriegsministeriums unter nicht weniger als 5 selbständige von einander vollkommen unabhängige Behörden aufgeteilt. Da war das Ordnance Board, das den Soldaten ausrüstete, die Horse Guards, unter dem Commander in Chief, die die

Disziplin der Armee und das technische der Heeresleitung überwachte, der Secretary at war, der die Vertretung der Armee und ihrer Bedürfnisse vor dem Parlamente besorgte, das Kommissariat, das dem Schatzamt untergeordnet war und die Verproviantierung der Armee zur Aufgabe hatte, schliesslich der Staatssekretär des Krieges und der Kolonien, der über sie alle wachen sollte, in Wirklichkeit aber nichts dergleichen tat. Die Katastrophe vor Sebastopol im Krimkriege veranlasste endgültig die gesetzliche Konsolidation aller dieser Aemter im Kriegsministerium, anerkannte damit aber nur die vom Unterhaus schon früher geäusserten Wünsche nach Konzentration, wodurch die Finanz- und Ausgabengebahrung vom Unterhause besser kontrolliert werden könnte. In diesem Sinne sprach sich Earl Russell, der berühmte Staatsmann, vor dem Sebastopol Committee aus (C. P. 1854/5 vol. 9 part 2 p. 360—63) und ebenso Lord Grey im Jahre 1860, letzterer in Worten, die charakteristisch sind für die Gründe, aus denen überhaupt heute Konsolidationen von Aemtern vorgenommen zu werden pflegen (C. P. 1860 vol. 7 p. 384): „The truth is that the house of Commons has always exercised, and always ought exercise, a great control over the administration of army; it cannot be called on to provide for the expense of army without enquiring in what manner the money so granted is applied".

In ähnlicher Weise vollzog sich 1871 die Konsolidation des Local Government Board, dessen heutige Geschäfte vor 1871 zum Teile von dem Poor Law Board, dem Privy Council Committee für das Gesundheitswesen, dem Staatssekretär des Innern und dem Schatzamt besorgt worden waren (Act. 34/35 Vict. c. 70). Auch drängt man in neuerer Zeit auf die Ausbildung und Konsolidation eines Justizministeriums, dessen Geschäfte heute noch von einer Reihe von Behörden erfüllt werden, die nicht die geringste Zusammengehörigkeit unter einander haben, wie wir noch weiter unten sehen sollen[1]).

Nicht bloss die Konsolidation, sondern, wenn es der Parteisitte besser passt, die Auflösung konsolidierter Zentralbehörden erwirkt sie. Ein schlagendes Beispiel hiefür ist das Board of Works and Public Buildings, eine Art von Zentralbehörden für die öffentlichen Bauten, das seit 1832 mit den Commissioners of Woods and Forests, also der Oberforst- und Domänendirektion verbunden war. Diese Verbindung ist einer der letzten Ausläufer der Burke-Pittschen Verwaltungsreorganisation, wie wir oben gehört haben, gewesen. Seit 1851 passte dies dem Parlamente resp. dem Unterhause nicht mehr, weil die Verwaltungsüberschüsse des einen Departments für die Zwecke des andern (z. B. Ueberschüsse aus Domänenverpachtungen für die Anlagen öffentlicher Parks) ohne Kontrolle des Parlaments verwendet worden waren, und es ordnete die Trennung dieser Zentralbehörden an (H. D. 171 p. 377). Ein Gesetz von 1851 führte diese Anordnung auch aus (14/15 Vict. c. 42), und seit der Zeit müssen auch diese Behörden getrennt bleiben, denn während die genannte Acte dafür sorgte, dass einer der Commissioners of Works and Public Buildings im Unterhause sitzen und stimmen könnte, ist für jeden der Commissioners of Woods and Forests das Gegenteil Rechtens, was neuerdings, wie wir noch unten hören werden, zu Anständen von Seite des Unterhauses geführt hat.

II. Die Etablierung der Hierarchie unter den Zentralbehörden durch die Parteisitte.

Sie ist namentlich deshalb so interessant, weil sie nicht auf Rechtsnormen, sondern auf faktischer Uebung beruht, die durch den Parteikonventionalismus geheiligt ist.

Der Grundgedanke ist kurz folgender: Jede, der nicht im Parlamente resp. im

1) Eben ist unter demselben Gesichtswnikel grösseren Einflusses des Unterhauses die Konsolidation der Domänendirektion (Commissioners of Woods and Forests) mit dem Ackerbauministerium ins Auge gefasst worden (Parl. Deb. vom 10. April 1906).

§ 151. Unterhause vertretenen Zentralverwaltungsstellen ist derjenigen untergeordnet, welche jene im Unterhause zu vertreten hat, und alle im Unterhause vertretenen sind wieder dem der Parteisitte nach einflussreicheren Kabinett untergeordnet. So ängstlich wird diese faktische Behördenhierarchie von dem Parteikonventionalismus bewahrt, dass der leiseste Gedanke, wie er z. B. in den 60er Jahren von dem Staatsmanne Grey vorgetragen wurde (Parliamentary Government 1858 p. 152) die Tätigkeit des Kabinetts durch Ausschüsse des Privy Council zum Teile zu ersetzen, immer mit Entrüstung zurückgewiesen wird, eben deshalb, weil das Verantwortlichkeitsgefühl des Kabinetts und die von der Parteisitte aufgetürmte Behördenhierarchie dadurch geschmälert werden könnte (Edinburgh Review vol. 108 p. 275). Aus dem gleichen Grunde wurde auch 1903 die Neuetablierung des Committee of Defence (s. weiter unten), zu welchem ausser dem Premier noch militärische Sachverständige mit Anteil an der Beratung beigezogen werden, von der Opposition lebhaft angefochten, weil dadurch die Verantwortlichkeit des Kabinetts Einbusse erfahren könnte.

Gegen diese durch die Parlamentsregierung geheiligte Behördenhierarchie kann die Rechtsordnung, wenn sie eine andere Art derselben noch so fest sanktioniert hat, nicht aufkommen. Aus den zahllosen Fällen wollen wir nur die eklatantesten hervorheben. So genügte die bis 1847 vom Rechte sanktionierte Unterordnung der Poor law Commissioners, des Armenamts, unter den Staatssekretär des Innern dem Unterhause nicht. Immerfort wurde das im Unterhause nicht vertretene Armenamt von diesem angegriffen, bis die Regierung diesem deutlichen Wink mit dem Zaunpfahl nachgab und durch Gesetz (10/11 Vict. c. 109) auch dieses Amt im Unterhause vertreten sein liess. (H. D. 161 p. 1266 und vol. 171 p. 425.) Andrerseits hat die Regierung es seit 1863 immer wieder abgeschlagen, dass die Domänendirektion, die Commissioners of Woods and Forests im Unterhause vertreten sei, was aber stete Angriffe auf die unglücklichen Leiter dieser Behörde zur Folge hatte. (H. D. 171 p. 420 und Todd II. p. 303 ff.) Vorläufig ist aber noch immer die Domänendirektion im Unterhause durch das Schatzamt vertreten (siehe aber S. 137 Note).

So kann das Unterhaus durch seine parlamentarische Regierung, die, wie wir oben gezeigt haben (oben Bd. I. S. 537) nur Herrschaft und Verwaltungstätigkeit des Unterhauses bedeutet, und durch seine Parteisitte die vorhandene Hierarchie, wie in den ebengenannten Fällen lösen, indem es das bisher untergeordnete Amt zur selbständigen Vertretung im Unterhause bringt. Aber noch mehr, es kann die vorhandene Hierarchie der Behörden noch verstärken, indem es fordert, dass die betreffende Zentralbehörde, mag sie auch im Parlamente vertreten sein, im Kabinette der Minister Aufnahme finde. Scheinbar liegt darin eine Lockerung des durch Parteikonventionalismus geschaffenen hierarchischen Aufbaues. In Wirklichkeit ist es aber nur eine Verstärkung. Die Zentralbehörde rückt damit in allernächsten Kontakt mit den übrigen Kabinettsmitgliedern, insbesondere mit dem allmächtigen Schatzamt, dessen gewichtige Stimme im Kabinette niemals achtlos verhallt. Mit dem Verlangen nach Heranziehung einer Zentralbehörde ins Kabinett, wird nur die Kontrolle durch das Kabinett und damit die des Unterhauses über jene Zentralbehörde verschärft. Auf solche Resolutionen und Wünsche des Unterhauses hin haben Zentralbehörden, wie das Unterrichtsamt, das Board of Agriculture, das Handelsamt mit der Zeit auch Sitz im Kabinette erlangt. (Die früheste Resolution des Unterhauses, die einen Kabinettsminister für den Unterricht fordert, stammt aus dem Jahre 1841, die für einen Ackerbauminister aus dem Jahre 1868, für einen Handelsminister als Kabinettsminister ebenfalls aus den 60er Jahren s. Todd II. p. 299 f.)

III. Die Bureaukratisierung der kollegialen Zentralbehörden

unter dem Einfluss der parlamentarischen Regierung und Parteisitte. §151.

Sie war, wie wir oben gezeigt haben, der Burke-Pitt'schen Reorganisation der Verwaltung nur teilweise gelungen, indem das Clerkelement, d. i. das Element der wirklichen Arbeiter und effektiven Staatsbeamten in den einzelnen Zentralbehörden wirksam verstärkt und die Sinekuren durch jenes ersetzt worden waren. Aber was Not tat, war der Ersatz von veralteten Kollegialbehörden durch moderne mit einheitlicher Spitze arbeitende Zentralbehörden. Dieses lag nicht im Gedankenkreise jener Reformatoren am Ausgang des 18. Jahrhunderts. Erst seit den 50er Jahren des 19. Jahrhunderts wurde es in England eingeführt, nachdem der Kontinent unter dem Einflusse Napoleons längst schon zur Bureaukratisierung[1]) der Zentralbehörden fortgeschritten war. In England besorgte dies die still und unvermerkt wirkende Parteisitte wie folgt.

Vor der Mitte des 19. Jahrhunderts gab es in England eine Reihe von Zentralbehörden, ja die Mehrzahl derselben, welche als Boards eingerichtet waren, d. h. ihre Beschlüsse mehr oder weniger kollegial fassen sollten. Solche Boards waren die Treasury (Schatzamt), die Admiralität, das Handelsamt, das Board of Control, d. i. die Zentralbehörde für Indien, das Board of Ordnance für die Heeresausrüstung und das Arbeitsministerium für die öffentlichen Arbeiten und Bauten (Board of Works and Public Buildings). Allmählich trat hier der Umschwung ein. Die Präsidenten dieser Boards unterliessen es, deren Mitglieder einzuberufen, und das Parlament insbesondere das Unterhaus hiess diese Praxis namentlich seit Anfang der 60er Jahre gut, denn sie erleichterte die Kontrolle des Unterhauses ganz bedeutend. Sir C. Wood gab diesem Gedanken beredten Ausdruck, als er 1863 das Handeln des Staatssekretärs für Indien auf eigene Faust und unabhängig von seinem Beirat befürwortete: „on all questions arising ... the government must act on their own responsibility, subject to the control of Parliament ...“ (H. D. vol. 169 p. 814). (Ueber andere ähnliche Aeusserungen, die auf andere Zentralbehörden Bezug haben s. Lowe. C. P. 1865 vol. 6 Ev. 670 ferner Edinburgh Review 1866 Januarheft und Debatte im Unterhause vom 18. März 1862 Rede des Lord Lennox.) Unter diesem Umschwunge der Meinungen bildeten sich die genannten Boards in bureaukratisch eingerichtete Behörden um. In der Treasury und in dem Board of Ordnance war schon seit Wellingtons Zeiten (Todd II. p. 223) die Bureaukratisierung früher durch die Verwaltungsroutine erfolgt war. So arbeiteten und arbeiten

---

1) Der Ausdruck und Begriff „Bureaukratie und Bureaukratisches System“ im Gegensatz zu „Kollegialsystem“ stammt aus Frankreich, aber aus der Zeit vor Napoleon. In Deutschland waren diese Gegensätze in der 2. Hälfte wohl bekannt, trotzdem aber das „Bureausystem“ sehr geringschätzig behandelt, bis dann Napoleon dessen hohe Bedeutung durch Einflussnahme auf die rheinbündischen und zum Teile von ihm neugeschaffene Staaten handgreiflich demonstrierte. So sagt J. N. Bischoff, Handbuch der teutschen Canzley-Praxis, Helmstedt 1798, I. Buch, II. Teil S. 72 (unter Berufung auf Justi, Staatswirtschaft T. 2 § 572): „Die wichtigsten Zweige der Staatsverwaltung waren, der von Richelieu, Louvois und Colbert geschaffenen Organisation der Staatsverwaltung zufolge, einzelnen Ministern anvertraut, deren jeder ein sog. Büreau zu seinem Befehle hatte, in welchem mehrere Ober- und Unterbeamten, nicht kollegialisch, sondern als Unterbediente des Ministers, die Geschäfte besorgten. Die ersten Commis hatten das Heer der übrigen Arbeiter wieder unter ihrem Befehle. Bey dem unter Ludwig XV. und XVI. sehr häufigen Ministerwechsel, mussten sich die neuen Minister oft der Leitung dieser Commis überlassen, welche dadurch ein grosses Uebergewicht erhielten, und solches nicht selten zum Nachteile des Staats missbrauchten. Diese Art der Staatsverwaltung belegte man in Frankreich mit dem Spottnamen der Bureaucratie.“

§ 151. seit ihrer Trennung von einander das Board of Works und das Board of Woods and Forests nur bureaukratisch, und für das letztere versicherte der leitende Vorstand Cowper 1860 (C. P. 1860 vol. 9 p. 884) „their work is much more satisfactorily performed since they have ceased to be a board, and have been empowered to act individually". Das Board of Control ist seit Einrichtung des Staatssekretariats für Indien geschwunden. Dieses arbeitet unter bureaukratischer Spitze. Selbst das Board of Admiralty, wenngleich es noch kollegialisch tagt und beschliesst, ist dennoch in Wirklichkeit nur bureaukratisch unter Oberleitung des First Lord eingerichtet. So sagt einer seiner Sekretäre: „The Admiralty is not in practice a board. Its affairs are administered by a responsible minister with a council of professional officers (H. D. 169 p. 824 und H. D. 200 p. 211 und Hamilton, Naval Administration 1896 p. 40 ff.).

Trotzdem — merkwürdig genug! — geht man in England von der alten Praxis, Zentralbehörden als Boards d. i. als Kollegialinstanzen einzurichten nicht ab, trotzdem sie immer bureaukratische Verwaltungsroutine aufweisen. So sind alle neuen Ministerien, das für Handel, für Selbstverwaltung, Landwirtschaft, Unterricht und neuestens das Kriegsministerium als Boards eingerichtet worden. Wie kommt das? Der Grund liegt, abgesehen von dem strengen Festhalten der Engländer am althergebrachten, in der Abneigung des Volkes und der Volksmeinung gegen alle Bureaukratisierung und in dem politischen zum Glaubensdogma erhobenen Satz, dass nur ein Board überflüssige Geldverausgabung verhüten könnte. Treffend gab der gewiegte Staatsmann Lowe vor einem Unterhauscommittee diesem Gedanken Ausdruck indem er sagte: „A board is a very bad thing to administer, but a very good thing to check expenditure of public money" (C. P. 1865 vol. 6 p. 670). Aus diesem Gedankengang ist auch die 1904 bewirkte Umgestaltung des Kriegsministeriums in ein Board zu beurteilen, wie wir noch weiter unten sehen werden. Das Volk beruhigt sich eben nur bei dem Gedanken, dass es durch Boards verwaltet werde. So sehr sind die in der Revolution durch Cromwell gewonnenen Ideen noch lebendig! Nur die Form von Boards verleihe den Zentralstellen das nötige Ansehen nach aussen. Was von der Treasury behauptet wurde, gilt für alle Zentralstellen: „with the name and authority of a board composed of great officers of state, there is combined a unity and vigour of administration by a single officer of the first financial ability. And without disturbing the associations connected with the formal constitution of the office in the public mind, or its traditionary place in our political system . . ." (Todd II. p. 541 f. und Report of the S. C. o. H. o. C. on Miscellaneouss Exp. 1847—48 C. P. vol. 18 p. 144 ff. 423 ff.) In ähnlicher Weise sprach sich für die Beibehaltung der Kollegienform in der Admiralität ihr grösster Reformator Sir James Graham aus. (Hamilton a. a. O., p. 33.)

Um diese ausgesprochene Vorliebe für die kollegiale Behördenform, wie sie im englischen Publikum nun einmal herrscht mit der in Praxis nötigen Bureaukratisierung zu vereinigen, ist die parlamentarische Regierung auf den Einfall gekommen, mit den Beamten, welche den neugeschaffenen Zentralstellen vorstehen sollen, eine Reihe von Kabinettsministern zu einem Board zu vereinigen. Diese letzteren sind natürlich nur pro forma Mitglieder des neugeschaffenen Board, da sie ja an und für sich genug mit der Leitung ihres eigenen Departments und seiner Vertretung im Parlamente und Kabinette beschäftigt sind. Das ist das Modell der neuen Boards: ein Präsident und gewöhnlich die Staatssekretäre, der First Lord of the Treasury u. a. Kabinettsminister bilden ein Board, das aber aus dem eben angeführten Grunde keine Kollegialbehörde, sondern eine Behörde mit bureaukratischer Spitze ist. So sind gegenwärtig die 4 neuen Boards, das Ministerium für Selbstverwaltung (Local Government Board), das Handelsministerium (Board of Trade), das Ackerbauministerium (Board of Agriculture) und das Unterrichts-

ministerium (Board of Education) eingerichtet. (Ueber die erste Einrichtung eines § 151. solchen Board in Gestalt des Committee des Staatsrats für Unterrichtswesen s. C. P. 1865 vol. 6 p. 1906, 2296.) Infolgedessen ist auch, mag die rechtliche Ausgestaltung noch so kollegial aussehen, kraft Parteisitte nur der Präsident eines solchen Board, nicht aber die Proforma-Mitglieder dem Parlamente respektive dem Unterhause verantwortlich.

Wenngleich nun die Bureaukratisierung der Boards ureigenstes Geistesprodukt der Parteisitte[1]) ist: die innere Ausgestaltung der neuen Boards im Sinne schärferer Verwaltungszentralisation dankt England einem Manne, auf dessen Wirken es stolz sein kann. Es ist Edwin Chadwick, der erste Leiter des Armenamts, der Poor Law Commissioners. (Zuerst hat auf seine Bedeutung aufmerksam gemacht Sinzheimer, Der Londoner Grafschaftsrat I. 1900 S. 9 ff.) Ihm schwebte das Vorbild französischer Zentralisation vor Augen. Schon 1827 sprach er sich in einem Aufsatz über die französischen gemeinnützigen Anstalten im Gesundheitswesen, für die Ausbildung eines Berufsbeamtentums und für die Einführung von Staatsprüfungen der Beamten aus. (Molesworth, History of England from the year 1830—74 III. 126 f.). Chadwick's Kampf gilt der lokalen Dezentralisation in der Verwaltung und der parlamentarischen Regierung, soferne sie ein Berufsbeamtentum zurückdrängte. Wie er dagegen gekämpft, darüber gibt uns sein politisches Testament, zugleich der Rechenschaftsbericht über seine administrative Tätigkeit Aufschluss. Derselbe ist 1885 erschienen und betitelt: „Ueber die Uebel der mangelnden Einheit in Lokal- und Zentralverwaltung und auch über eine neue Zentralisation für das Volk, zugleich Verbesserungsvorschläge der Gesetzgebung und des Wegs der Gesetzgebung".

Sein Kampf war, wie wir aus diesem Buche erfahren vornehmlich gegen das gerichtet, was er „parlamentarische Zentralisation" nennt d. i. die Verwaltungstätigkeit des Parlaments mittelst Private-Billgesetzgebung. Was er dagegen verlangte, war eine Ausdehnung des Anwendungsgebiets der Provisional orders der Zentralbehörden. Denn bei dem bestehenden System der Private-Billgesetzgebung verstünden die Committeemitglieder durchschnittlich nichts von den Sachen, über die sie ihr Votum abzugeben hätten, seien ganz auf die Sachverständigen angewiesen, die die Zentralbehörde am besten selbst in die betreffende Lokalität zum Zwecke der Erhebung an Ort und Stelle entsenden solle (S. 14 f. und 17 f.). Ueberdies würde durch die erweiterte Anwendung der Provisional orders auf Kosten der Private-Billgesetzgebung die grosse Kostspieligkeit, die in der Beiziehung der Advokaten liege, vermieden werden. Die parlamentarischen Verhandlungen böten aber auch nicht jene Garantie für die Unparteilichkeit der vom Parlamente ausgeübten Verwaltung. Nicht selten machten sich auch hier unlautere Interessen („sinister interests") fühlbar (S. 19). Schliesslich weist Chadwick auf die Ueberlastung des Parlaments hin, die zur Unaufmerksamkeit der Minister, zur Unaufmerksamkeit der einzelnen Mitglieder des Hauses führe. Die Berichte der Verwaltungsbehörden würden unaufmerksam angehört, was die Berufsbeamten sehr entmutige (S. 56 bis 65). Indem er hervorhebt, dass er die parlamentarischen Committees durch königliche Kommissionen ersetzt wissen möchte, meint

---

1) Dieses Auswirken der Zentralbehördenorganisation durch die Willkür und den Zufall, ob die parlamentarische Regierung dahinter kommt, hat auch seinen Nachteil insofern, als nur so viel Reorganisation jeweils vorgenommen wird, als nötig. Wo dies nicht der Fall ist, bleibt alles beim Alten, eine Reihe nebeneinander in derselben Sache funktionierender Behörden, z. B. das Local Government Board und das Home Office in der Kontrolle der Wohnungen insbesondere der Arbeiterwohnungen (siehe über den Nachteil dieser Doppelwirtschaften P. D. 120 p. 924 ff.).

§ 151. er zum Schluss die Hohlheit parlamentarischer Verwaltungstätigkeit durch den Hinweis auf die zu jeder Verwaltung nötige berufsmässige Vorbildung zu erhärten. Wenn dann jemand daher käme und sagte, dass solche Tätigkeit im Sinne der Gesetzgebung überhaupt keine besondere Sachkenntnis erfordere, sondern dass der gewöhnliche „natürliche“ Verstand ausreiche, so fertigt er solche Argumente kurz ab (p. 61): „The proclamation that legislation is to be performed without special aptitude, and without labour, that only common sense is requisite for it, proclaims it as a basis of universal suffrage for giving the initiative of legislation to the uinformed and the ignorant, which means the misinformed, and is of a most dangerous and levelling tendency“. Man sieht wie willkürlich der Versuch ist, diesen Verächter des allgemeinen Wahlrechts zu einem Adepten Bentham's, welcher die Herrschaft der „Majoritäten“ (L. Stephen, Utilitarians I. p. 288) in den Himmel hob, zu stempeln!

Nicht nur gegen die parlamentarische Regierung als Verwaltungstätigkeit ist Chadwick's Kampf gerichtet, sondern auch gegen die eingewurzelten Vorurteile seiner Landsleute, alle innere Verwaltung nur durch das „Local Selfgovernment“ zu vollführen. In einem besondern Kapitel betitelt „Fallacy of the Phrase „Local Selfgovernment““ (p. 72 ff.). Selfgovernment sei gewöhnlich die Regierung der Ignoranten (p. 84: „Selfgovernment usually the government of ignorant“). Es sei dem Prinzip des „Laisser-faire“ zu danken, dass dieses Vorurteil gross geworden sei (p. 91 ff.). Es sanktioniere die Heranziehung von unwissenden Personen zu Verwaltungszwecken und bewirke jene in kommunalen Körperschaften herrschende Interessenmajorisiernng, die ängstlich am eigenen Geldbeutel festhielte und von dem Grundsatz ausginge, nicht eher zu handeln als bis man verpflichtet sei, und dann so wenig zu handeln als es eben nur möglich wäre (p. 203: „Democratic government is always denouned by a certain class of politicians as exemtionally bad. I might show that under the present conditions of disunity, with multiplied unnecessary appointments of ill qualified officers, with ill assorted functions, the local bureaucracy, in the dislogistic sense, is often at its worst, and the best remedial course would be found that of unity, when ... under a central authority charged with effective responsibilities for their application, as not allowed to relapse, as some have been under the old lethal official maxim for sanitation „never to act until you are obliged, and then to do as little as you can““, s. auch p. 77).

Als Abhilfe dagegen müsse eine starke Zentralbehörde eingerichtet werden (p. 78 ff.), die mit Zwangsgewalt die Lässigkeit der Lokalverwaltung zu brechen ausgerüstet sei, die ferner als Appellinstanz zwischen Lokalverwaltungen fungiere, eventuell Interessenmajorisierung innerhalb einer Lokalverwaltung verhindere und die widerstrebenden Interessen innerhalb des Lokalverbands versöhne, als Beraterin der Lokalverbände, auf dass sie Anleitung erlangen, wie sie selbst bei der ihnen übertragenen inneren Verwaltung vorzugehen hätten. Diese Zentralbehörde müsse die Befugnis haben auch zwangsweise Zusammenlegung von Kommunalverbänden anzuordnen, namentlich, wenn dann die innere Verwaltungstätigkeit leistungsfähiger und billiger würde (p. 79 ff.), und durch ihre entsendeten Inspektoren auch feststellen können, ob alles ordnungsgemäss von den Lokalbehörden besorgt würde (p. 103). Damit werde allein das Volksgefühl befriedigt, das sich stets zu gunsten einer vom Lokalschauplatz entfernten und unparteiischen Zentralbehörde entschieden habe (p. 104: „The true popular feeling manifested in favour of a distant competent and unpartial authority“), wie die Geschichte des von Chadwick zuerst eingerichteten Local Government Board auch zeige (p. 107—108).

Vergebens liessen die Verteidiger der guten alten Zeit ihre Stimme gegen diese Reformen ertönen, vergebens wetterten sie gegen solche Kommissionen, d. h. die

neuen Zentralbehörden, wie z. B. Toulmin Smith (Government by commissions illegal § 151. and pernicious, London 1849). Sie seien, sagte man, gegen das alte angestammte Verfassungsrecht (T. Smith, a. a. O. p. 106). Man sagte, dass sie kostspielig seien und dass sie das Individuum um die nötige Selbstverantwortlichkeit brächten, da sich nunmehr der Staat in alles menge. Man hob schliesslich hervor, dass so wider das Landesrecht neue Gerichtshöfe in Gestalt jener Kommissionen entstünden (T. Smith a. a. O. 175 p. 199) mit einem eigenen Verfahren von „Inquisitionen" und mit Verletzung des geheiligten Selfgovernment der Kommunalverbände (a. a. O. 317—359). Alles das half nichts. Chadwick schuf das Modell der „neuen Boards" in Gestalt des Armenamts, des jetzigen Local Government Board, und die Regierung durch Provisional Orders, durch Inspektoren und berufsmässig ausgebildete Beamten sowie die starke Zwangsgewalt, die all diesen Boards eigen ist, sei es, dass es sich um Erteilung von Enteignungsbefugnissen oder um die Anhaltung von Kommunalverbänden zur Erfüllung ihrer Pflichten handelt. Jetzt zum erstenmale lernte das englische Volk bureaukratisch ausgebildete Zentralbehörden mit Zwangsgewalt ausgerüstet kennen und schätzen. Das sind diese neuen „Boards", das Ministerium für Selbstverwaltung, das Unterrichtsministerium, das Ackerbauministerium und das Handelsamt!

Bei der nun folgenden Darstellung der modernen Verwaltungsorganisation wird ihrem geschichtlichen Aufbau insoferne Rechnung getragen werden, als zunächst die Mutter aller Zentralstellen, das Privy Council, sodann die zu Staatsverwaltungsämtern modernisierten alten Hofämter, sowie die heutigen Hofämter, schliesslich die alten Boards die Ueberreste der Provinzialverwaltung und die neuen Boards zur Darstellung gelangen.

Diese geht also folgenden Weg:

Staatsrat (Privy Council).

Die modernisierten Hofämter { Kanzler / Sekretariat.

Die wirklichen Hofämter.

Die alten Boards { (Treasury) Schatzamt / (Admiralty) Admiralität.

Die Ueberreste des Provinzialsystems { Staatssekretariat für Schottland, / der Lordlieutenant, der Chief Secretary } für Irland.

Die neuen Boards { Handelsministerium (Board of Trade) / Ackerbauministerium (Board of Agriculture). / Das Ministerium der Lokalverwaltung (Local Government Board). / Das Unterrichtsministerium (Board of Education).

Der Staatsdienst.

Bei der ausgesprochenen Zentralisation des englischen Verwaltungsapparates empfahl es sich im Anschluss an die Darstellung der einzelnen Zentralstellen ihre Funktionen, also das materielle Verwaltungsrecht zu behandeln, was für das kontinentale Verwaltungsrecht kaum durchführbar wäre.

II. Kapitel.

Der Staatsrat (Privy Council)[1].

„It is the most honourable court Parliament excepted."
Coke, Inst. IV. p. 63.

§ 152. Die Verwaltungstätigkeit des Privy Council.

I. Oft hört man die Ansicht vertreten, dass das Privy Council, der Staatsrat, zum Schatten einer Verwaltungsbehörde herabgesunken sei, seitdem das Kabinett die Zügel der Regierung in die Hand genommen habe.

Diese Ansicht ist zum grossen Teil begründet, wie wir im Verlaufe dieser Ausführungen sehen werden. Der Staatsrat hat eine ausgedehnte Verwaltungstätigkeit, zu welchem Zwecke ihm auch ein ständiges Beamtenpersonal und ein eigenes Office unterstellt sind. Aber hinter dem grössten Teil seiner Verwaltungstätigkeit stecken die Departementschefs, die Minister, so dass dann die Verkündigung der Massregel im Staatsrat nur Formsache ist[2]).

Dem Staatsrat steht, um uns ein annäherndes Bild von dieser weitverzweigten Tätigkeit zu bilden, vor allem zu: eine grosse Menge von Details der Gesetzgebung die der Ausführungsverordnung durch Order in Council zu bedürfen. Abgesehen von dieser auf gesetzlicher Ermächtigung ruhenden Tätigkeit hat der Staatsrat eine Reihe von Proklamationen oder von Orders auf grund der durch Common law geregelten königlichen Prärogative zu erlassen. Hieher gehören die Einberufung, Prorogation und Auflösung des Parlaments, die Kriegserklärungen, die Ausführung von Verträgen, soferne sie nicht in das Recht eingreifen und das Staatsvermögen nicht belasten, also nicht vor die Legislatur zu bringen sind. Ferner gehören hierher die Bekräftigung oder die Verwerfung von gesetzgeberischen Akten der Koloniallegislaturen, die Erteilung von Korporationsrechten an Verbände, die Ausdehnung der Zeitperiode, für welche ein Patent erteilt wurde, die Einteilung des Landes in Kirchenverwaltungsdistrikte, Befreiungen vom Verbote der „toten Hand", die ersten Regierungshandlungen, ehe noch der neuantretende Monarch die Huldigung im Privy Council entgegengenommen hat, die Neuorganisation von Verwaltungsbehörden, soferne sie

---

1) Literatur für die Geschichte: Dicey, The Privy Council, London 1887. Todd II. p. 673 und 688. Anson II. p. 151 ff. und 465 ff. Holdsworth, History of Engl. Law I. (1903) p. 292 ff. Safford and Wheeler, Privy Council Practice 1901. Ferner der H. of C. Report of Inquiry into public offices (Privy Council) 1857 p. 253 ff. und der Report of the Committee of the House of Lords on Appellate Jurisdiction, Lords Papers 1872 vol. 9 p. 121—153.

2) Sehr charakteristisch hiefür ist der Ausspruch von W. Harcourt (H. D. vol. 316 (1887) p. 169 f.): „It is well known that there are certain acts which, for purpose of greater solemnity, are supposed to be done by the „Queen in Council". I do not know whether any body imagines that these acts are done after the Council is called together to discuss them. The fact is, the act is the act of the Department, and for which the Head of that Department is responsible. For purposes of greater solemnity and circumstance in matters of higher importance, a thing is declared to be done by the Queen in Council; but it is not the Act of the Privy Council. Those who have occupied positions of responsibility know, that the passing of an Act in Council is a mere formality, and that the whole responsibility rests with the Minister to whose Department the Act belongs."

nicht die Staatskasse belasten, insbesondere in Gestalt von Ausschüssen des Staatsrats[1]), die Neuverteilung von Geschäften innerhalb eines schon bestehenden Verwaltungsdepartements (so wurde z. B. eine solche 1860 im Staatssekretariat für Indien vorgenommen)[2]). Desgleichen alle Anordnungen und Regulative, welche sich auf die Flotte beziehen, z. B. Feststellung des Präsenzstandes der Mannschaft[3]). Auch das sog. „pricking“ der Sheriffs vollzieht sich im Privy Council. Zu diesem Zwecke wird im Herbste eines jeden Jahres von einem der Clerks des Privy Council Office eine Liste der in jeder Grafschaft zu Sheriffs qualifizierten Personen vorgenommen, und zwar werden für jede Grafschaft 3 Kandidaten auf die Liste gesetzt. Im November wird nun unter dem Vorsitze des Finanzministers, des Chancellor of the Exchequer, im Court

§ 152.

1) Sehr anschaulich schildert diese Art der Neubildung von Zentralbehörden aus Committees des Privy Council das oben angeführte Blaubuch von 1857: „With regard to the conduct of inquiries, it is competent to the Sovereign to refer any matter whatever to Her Privy Council, and to require them to make inquiry and to report to her respecting it. In the prosecution of such inquiry they have the power of examining witnesses upon oath. It is indeed very seldom that such general references are now made, or that the examination of witnesses upon oath takes place; but the practice of referring particular questions or whole class of subjects to Committees of Privy Council has always prevailed and still continues. Some of these Committees are standing and permanent bodies: Such are the Committee for Trade, the Committee for Education, and the Judicial Committee, of these the Committee for Trade has become both in fact and in name a separate Department of the Government. The Committee on Education and the Judicial Committee are still connected with the Establishment of the Council Office. Besides these standing Committees, others are temporarily formed, as occasion requires, for the purpose of dealing with particular questions . . .“

2) At the Court at the Buckingham Palace

30th day of June 1860.

Present:

The Queen's Most Excellent Majesty in Council.

Whereas there was this day read at the Board a representation to the Lord President of the Council from the R. Hon. Sir Charles Wood, one of H. Majesties Principal Secretaries of State dated the 26th of this inst. June in the words following viz:

„I have the honour to forward a proposed revised scheme for the permanent establishment of the Secretary of State for India in Council, consequent on recent and proposed changes in the conduct of the business of the India office, and in accordance with the provisions of s. 15 of the Act 21/22 Vict. c. 106, I have to request that your Lordships will be pleased to submit the same to H. M. in council for Her Royal approbation and sanction.“

Her Majesty having taken the said representation, together with the scheme accompanying the same, into consideration, was pleased by and with the advice of Her Privy Council, to approve thereof and to fix and declare, and is hereby, fixed and declared, that the said scheme (copy whereof is hereunto annexed) shall constitute and be the establishment of the Secretary of State for India in Council and that the Salaries in the said scheme set forth shall be paid to the persons on the said establishment accordingly.

Signed Arthur Helps.

3) So fand ich im Register des Privy Council folio 683 (9. März 1901 folgende Fixierung des Präsenzstandes der Marineinfanterie (Royal Marines): „Whereas by an order in Council of Her late Majesty (15./8. 1900) the Establishment of Officers and Men of the Royal Marines is fixed at total Number of 18 800 . . . And whereas we are of opinion that Your Majesty's Royal Marine forces should be increased to a total number of 19 800 to meet the growing requirements of Your Majesty's fleet. We (sc. the Lords of the Admiralty) beg lease to recommend that Your Majesty may graciously be pleased by Your order in council to direct that the Establishment of Officers and Men of the Royal Marines from the 1d day of April 1901 be as shown in the annexed Table. The Lords Commissioners of Your Majesty's Treasure have signified their concurrence in this proposal.“ Darauf genehmigt der König die Liste auf Rat seines Privy Council und die Lords of the Admiralty empfangen die nötigen Direktiven. folio 687 ff. (9. März 1900): Einrichtung eines Admiralitätsgerichtshofs Neufundland auf Anraten der Lords der Admiralität durch königliche Order in Council.

§ 152. of Exchequer der im übrigen ganz aufgehoben ist und ausschliesslich nur noch für den eben bezeichneten Zweck zusammentritt, die einzelnen Kandidaten vorgeladen, die nur ihre Entschuldigungen vorbringen, wenn sie von der Liste abgesetzt werden sollen. Grosse Bereitwilligkeit herrscht hiebei nicht. Die so festgestellte Liste, die für jede Grafschaft 3 Namen enthält, wird dem Monarchen im Staatsrat vorgelegt, der dann den an erster Stelle genannten Namen mit einem Punkte versieht, das sog. „pricking". Dieser ist nun als nominierter Sheriff für das kommende Jahr zu betrachten.

Neben all diesen Aufgaben der Verwaltung hat das Privy Council in Form eines besonderen Committees des sog. Judicial Committee of the Privy Council eine wichtige Tätigkeit als Gerichtshof. Daher wollen wir im folgenden zuerst die verwaltende und dann die richterliche Tätigkeit des Privy Council ins Auge fassen.

II. Die Verwaltungstätigkeit im einzelnen.

Ausser den oben erwähnten Tätigkeiten hat

1. das Privy Council in Gestalt von 3—4 Committees eine ständige Verwaltungstätigkeit in Fragen der Verleihung von Korporationsqualität an Städte und der Statutenerteilung oder -Abänderung von Universitäten. Zu diesem Zwecke sind 3—4 Committees tätig. Das „Committee of Council" nach der Municipal Corporations Act: 45 und 46 Vict. c. 50, s. 211—218: 46 und 47 Vict. c. 18 s. 5 und 6: 48 und 49 Vict. c. 38 s. 1 und die beiden Universitätscommittees, das sog. Universities Committee für die Universitäten in England (17 und 18 Vict. c. 81, 19 und 20 Vict. c. 88; 25 und 26 Vict. c. 26 insbesondere 40 und 41 Vict. c. 48 s. 77 und 24 und 25 Vict. c. 82 s. 8) und das Scottish Universities Committee nach der Universities (Scottland) Act 1889 (52 und 53 Vict. c. 55 s. 9).

2. Das Privy Council fungiert als Untersuchungsgericht bei Staatsverbrechen als Staatsgerichtshof (Court of Investigation). In dieser Eigenschaft haben die Lords in ihrer Kollektivtätigkeit (aber nur dann s. Broom, Const. Law 2. ed. 1885 p. 582 f.) das Verhaftungsrecht, ohne den Grund der Verhaftung angeben zu müssen, wobei das Habeas Corpusverfahren auch gegen sie zur Anwendung gebracht werden kann (Cox, Brit. Commonwealth p. 300). Sie können die Beschuldigten, aber auch andere Personen als Zeugen unter Eid vernehmen. Sie haben ein Untersuchungsrecht, aber keine Strafgewalt. Dieses gerichtliche Verfahren ist gegenwärtig das einzige Strafverfahren ohne Oeffentlichkeit (Todd II. p. 677).

3. Auch allgemeine Untersuchungen nicht krimineller Art, z. B. die seinerzeit vorgenommene Untersuchung, ob Jakob II. wirklich ein männlicher Leiberbe geboren sei, ob Georg III. geisteskrank sei, ob gewisse Ehen der Mitglieder der königlichen Familie heimlich oder gegen die royal marriages act abgeschlossen worden (Murray's Handbook p. 107). Desgleichen wurde 1813 die Frage des Ehebruches der damaligen Princessin of Wales von 23 Privy Councillors untersucht, und die Frage, ob der Verkehr dieser Mutter mit ihrer Tochter, der Prinzessin Charlotte, gewissen Beschränkungen und Regelungen zu unterliegen habe (Lewis Administrations p. 367) u. a. m. dem Privy Council unterbreitet.

4. Der Court of Claims[1]). Derselbe ist ein Committee des Privy Council, das vor jeder Königskrönung bestellt wird, um die Ansprüche der Staatswürdenträger und Lords zu entscheiden, die sich auf alte lehensrechtliche Titel stützend, einen bestimmten Anteil an dem Pomp und Zeremoniell der Krönung zu nehmen wünschen. Solche sind z. B.: Der Anspruch des Herzogs von Somerset: den Reichsapfel („I claim the right to

1) S. darüber G. W. Wollaston, The Court of Claims; Cases and Evidence, London 1903.

carry the Orb." S. Wollaston a. a. O.), oder des Herzogs von Richmond, das Szepter mit der „Taube" bei der Krönung zu tragen u. a. m. § 152.

Die Geschäftsordnung des Privy Council, die sich auf altem Herkommen und Order in Council aufbaut, bestimmt, dass der Lord Präsident den Sitzungen vorsteht und sie leitet. Er sitzt dann an der Seite des Königs. Die Einladungen zum Privy Council gehen von ihm formell aus [1]). Doch wird er vom Premier angewiesen, welche Personen er zum Council zu laden hat. Das Amt des Lordpräsidenten ist von Heinrich VIII. geschaffen worden. (Palgrave on the king's council p. 98 [2]). Er ist immer Mitglied des Kabinetts und zugleich für gewöhnlich „Leader des Oberhauses" (über die Ausnahme. Earl Grenville, C. P. 1865 vol. 6 p. 49 und 145). Sein Gehalt beträgt gemäss der Order in Council vom 27. April 1831, 2000 £. In neuester Zeit ist der Antrag gestellt worden, sein zur Sinekure gewordenes Amt aufzuheben und seine Verwaltungstätigkeit auf einzelne Mitglieder des Staatsrats zu verteilen [3]).

Die Beratung im Plenum findet ohne Debatte statt. Gewöhnlich aber werden Committees des Privy Council mit der Beratung betraut. Meist bestehen sie aus 5 Mitgliedern, von denen namentlich bei durch Gesetz angeordneten Committees 2 für gewöhnlich Mitglieder des Judicial Committee sein sollen.

Alle Privy Councillors führen den Titel „Right Honourable". Eine besondere Besoldung als Staatsräte bekommen sie nicht [4]).

Sie haben einen besonderen Eid zu schwören [5]).

---

1) Die Form der offiziellen Einladung zu einer Sitzung des Staatsrats ist:

Let the Messenger acquaint the Lords and others of His Majesty's Most Honorable Privy Council, That a Council is appointed to meet at the Court at ,
on the Day of this Instant
at of the Clock.

Unterschrift des Präsidenten des Staatsrats.

2) Doch gab es schon im Mittelalter einen sog. Hauptstaatsrat, einen sog. „de Consilio regis capitalis" oder principalis consiliarius regis", oder „Capitalis Secreti Consilii ac Gubernatoris Magni Consilii" (Proceedings a. a. O. I. p. 4. Siehe auch Proceedings a. a. O. II. p. 85, 110 und Rot. Parl. III. p. 585 b). Unter Heinrich VIII. wurde aber das Amt ein ständiges.

3) Parl. D. (1893) vol. 17 p. 706 ff. Siehe auch 1901 Parl. D. vol. 94. p. 463.

4) Anders war es in der Zeit des Mittelalters und zu Beginn der Neuzeit. Da bekam ein Erzbischof 1 £ (Proceedings of the Privy Council IV. p. 155 f., 266), ein Herzog 1 £ (Proceedings IV. p. 101—103), der Kanzler 1 £ (Proceedings III. p. 212 f.), der Treasurer 1 Marca (Proceedings a. a. O. und IV. p. 187), ein Baron 10 s. (Proceedings III. p. 156 f.), und ein Esquire 4 s. (Proceedings a. a. O. III. p. 156 f.).

5) Der Eid war schon im Mittelalter abgenommen und enthielt unter anderem auch schon damals die Verpflichtung zur Geheimhaltung der Vorgänge im Staatsrat „to Kepe the Kings consail secree, and shortly they shal consail and doo all that a good consailler sholde" (Proceedings a. a. O. vol. V. p. 72). Die gegenwärtige Form des Eides lautet (siehe Low p. 31): „You shall swear to be a true and faithful servant unto King's Majesty, as one of H. M.'s Privy Council. You shall not know to understand of any manner of thing to be attempted, done, or spoken, against His Majesty's Person, Honour, Crown, or Dignity Royal; but You shall let and withstand the same to the uttermost of your powers and either cause it to be revealed to his Majesty himself, or to such of his Privy Council as shall advertise His Majesty of the same. You shall, in all things to be moved, treated, and debated, in Council, faithfully and truly declare your mind and opinion, according to your heart and conscience; and shall keep secret all matters committed and revealed unto you or that shall be treated of secretly in Council. And if any of the said Treaties or Councils shall touch any of the Counsellors, you shall not reveal it unto him, but shall keep the same until such time as by the consent of His Majesty, or of the Council, publication shall be made thereof. You shall to your uttermost be in faith and allegiance unto the King's Majesty; and shall assist and

§ 152. Der Lord[illegible]tzt das Committee ohne Rücksicht auf Parteistellung zusammen. Gewöhn[illegible] auch er an den Committeeberatungen teil und ebenso der Clerk des Privy C[illegible] (C. P. 1873 vol. 8 p. 529 ff.) Die Committees erstatten ihren Bericht, der dan[illegible]rtlich in diejenige Order, die auf Grund des Berichtes erlassen wird, mittelst der Einleitungsformel „Whereas it was reported — " aufgenommen wird.

Kein Privy Councillor kann nach der alten Verwaltungsroutine des Privy Council ohne besondere Einladung in der Staatsratssitzung erscheinen. (Report on App. Jur. a. a. O. 1872 p. 133 „I cannot say, whether as a matter of law he has a right to come, but the immemorial practice of the Privy Council .... is that the Privy Council has no right to attend a Committee of the Privy Council without a summons from the Queen".) Auch nicht zu einer Committeesitzung. Im Plenum erscheinen für gewöhnlich ungefähr 7, die das nötige Quorum für eine gewöhnliche Sitzung sind. (Corresp. Will. IV. with Earl Grey I. 36.) Doch hat in der Regierungszeit der Königin Viktoria, namentlich seit dem Tode des Prinzgemahls, eine andere Praxis sich zur Geltung gebracht, wonach auch schon 3 ein Quorum bilden. Jedenfalls begnügt man sich gegenwärtig mitunter mit einem geringeren Quorum als 7. Bei besonders feierlichen Anlässen wird das ganze Privy Council einberufen. So bei der Mitteilung der letzten Königin von ihrer bevorstehenden Heirat in der Staatsratssitzung vom 23. November 1839 (Grey, Early Years of Prince Consort ch. 9). Damals waren 83 Räte anwesend. Das letzte Mal wurde der ganze Staatsrat am Vorabend der Krönung Eduard VII. einberufen.

Die gewöhnlich handelnde Person im Staatsrate ist „his Majesty in Council". Wenn aber die Lords handelnd auftreten und zwar als Verwaltungsinstanz, wie z. B. u. a. das Committee of Education, das die Stelle eines Unterrichtsdepartements für den schottischen Elementar- und Mittelschulunterricht versieht, dann spricht man kollektiv niemals „the Council", sondern „the Lords of the council" oder kürzer „my Lords".

Beratungen finden im Plenum nicht statt. Jeder Rat ist über die im Committee stattgehabten Beratungen zur Verschwiegenheit verpflichtet; dies schon durch seinen Eid. Beschlüsse des Privy Council Committee werden immer als einstimmig gefasst angesehen, abweichende Meinungen nicht berücksichtigt. Von diesem Grundsatz der Einstimmigkeit sprachen wir schon oben. Im Report an die Königin tritt das berichterstattende Committee als Einheit auf (Rep. a. a. O. 1872 p. 24—28; ferner Law times vol. 64 p. 12 f.).

Dem Privy Council ist eine eigene Verwaltungskanzlei unterstellt, das sog. Privy Council office, das von dem Clerk des Privy Council geleitet wird. Dieser bezieht ein Gehalt von 1700 £. Früher, d. i. vor 1859 gab es 2 Clerks of the Privy Council. Er ist ex officio Secretaer und Schriftführer jedes Komitees des Staatsrats. Er wird mittelst Dekret unter dem grossen Siegel angestellt. Doch ist er nur auf Widerruf „during pleasure" angestellt. Ihm zur Seite wirken ein Stellvertreter und ein Registrator, unter ihm eine kleine Zahl von Clerks.

---

defend all jurisdictions, preeminences, and authorities, granted unto H. M. and annexed to the Crown by Acts of Parliament or otherwise, against all Foreign Princes, Persons, Prelates, States, or Potentates. And generally in all things you shall do as a faithful and true servant ought to do to His Majesty. (Siehe oben den mittelalterlichen Eid!) So help you God and the Holy Contents of this Book."

Das „Judicial Committee“ und seine Appellationsgerichtsbarkeit[1]. § 153.

I. Diese hat gar keinen Zusammenhang mit der alten berüchtigten Sternkammer, welche 1640 durch 16 Karl I. c. 10 „an Act for the Regulating of the Privy Council and for taking away the court commonly called the star chamber“ abgeschafft wurde. Ueberdies ging die Jurisdiktion der Sternkammer aus der alten Billigkeitsgerichtsbarkeit des Königs, die des Judicial Committee aus der Lehensgerichtsbarkeit hervor.

Schon in der Zeit Eduard III. enthielten sich die Reichsgerichte in Westminster der Rechtsprechung über die Kanalinseln, die nach ihrem eigenen feudalen coutumiers gerichtet werden wollten. (Hale, Common law p. 267 f.) Schon unter Heinrich VII. (Safford and Wheeler a. a. O. 228) ist ausgesprochen (1495), dass alle Appellationen von den Kanalinseln nicht an die ordentlichen Gerichte, sondern „au Roy et a Conseil“ gehen sollen. Es ist nunmehr dieselbe Gerichtsbarkeit, die in Frankreich der Lehensherr zur Kontrolle der Vasallengerichtsbarkeit auszuüben hatte, wie nämlich Esmein für Frankreich zeigt: der „appel de defaute de droit“ und der „appel de faux jugement“, wenn also der Lehensvasall die Justiz verweigert oder wenn der Richter grober Ungerechtigkeit und Parteinahme bezichtigt wird. Letztere Beschwerde hiess nun auf den Kanalinseln „doleance“ (siehe zum vorhergehenden Esmein a. a. O. p. 257 ff. Anson a. a. O. p. 466) und hat sich in abgeschwächter Form selbst heute noch erhalten, ja für die Kolonien auch Bedeutung erlangt. Wie sehr diese Appellgerichtsbarkeit auf der alten Lehensherrlichkeit fusst, geht am besten daraus hervor, dass, als 1716 der erste Appell von der Insel Man kam, die damals unter der Lehensherrlichkeit des Hauses Stanley und unter der Oberlehensherrlichkeit des englischen Königs stand, die Zuständigkeit des Privy Council damit begründet wurde, dass es immer zulässig wäre, an die Krone wider begangenes Unrecht zu appellieren, wo ein von der Krone zu Lehen innegehabtes Gut in Frage wäre („where there was a tenure from the crown“ zit. Holdsworth a. a. O. 296: Fall Christian v. Corren I. P. Williams 329). Die den Kanalinseln gegenüber beobachtete Praxis kam auch zur Anwendung, als im 17. Jahrhundert umfassende Kolonialerwerbungen vorgenommen wurden. Endlich wurde dann nach der Restauration der Stuarts 1661 ein ständiges Committee für Appellationen von den Kanalinseln eingerichtet, und 1667 die Geschäfte und die Beschwerden von den Kolonien einem Committee for Trade and Plantations des Privy Council überwiesen, das wohl zu unterscheiden ist von dem einen ähnlichen Namen führenden, ebenfalls damals (1660) geschaffenen Council of Foreign Plantations. Letzteres ist der Vorläufer des heutigen Handelsministeriums (Safford and Wheeler a. a. O. 704 Anm. c.), ersteres der Vorläufer des Judicial Committee.

Durch Act von 1833 (3/4 Will. IV. c. 41) wurde das Judicial Committee geschaffen (über die Missstände die dazu führten Greville, A Journal of the reign of King Georg IV. and King William IV. vol. II. p. 364 f. insbesondere p. 369 f. und 377 f.) Es ist bis auf den heutigen Tag bestehen geblieben, nur dass es im Laufe der Zeit Modifikationen in seiner Zusammensetzung und Kompetenz erfahren hat.

Heute ist es aus folgenden Personen zusammengengesetzt:

1. aus dem jedesmaligen Präsidenten des Staatsrats, dem Reichskanzler und den frühern Inhabern dieser Aemter[2]), die Staatsräte sind (3/4 Will. IV. c. 41, s. 1)

2. aus 2 Staatsräten, welche der König durch ein mit königlichem Handzeichen versehenes Dekret für das Judicial Committee bestellt (leg. cit.)

3) aus den (in Gemässheit von 39/40 Vict. c. 59 ernannten) 4 Lords of Appeal

---

1) Literatur statt aller: Safford and Wheeler, Privy Council Practice 1901.

2) Gewöhnlich sind es gleich mehrere, so spricht Kanzler Selborne, Memorials I. p. 28 ff.: von seinen 5 damals lebenden Amtsvorgängern (anno 1872).

§ 153. in ordinary. (Siehe über diese oben Bd. I. S. 326 f. und 332.)

4. Aus allen ehemaligen und allen noch aktiven Lord Justices of Appeal, die Mitglieder des Staatsrats sind (44/5 Vict. c. 3). Als solche Lord Justices gelten heute (s. oben I. S. 537):

a) der Reichskanzler.

b) Die vorhin genannten Lords of Appeal in Ordinary.

c) Alle Peers, die ein hohes Richteramt bekleidet haben.

Unter hohem Richteramt ist nach dem Wortlaut von 39/40 Vict. c. 59 s. 25, abgesehen vom Kanzleramt noch das Amt der ehemals vorhandenen, nun nicht mehr existenten[1]), besonders angestellten und bezahlten Richter des Judicial Committee und das Amt der Reichsrichter von Grossbritanien und Irland zu verstehen.

5. Aus allen Mitgliedern des Staatsrats. die ein hohes Richteramt im obigen Sinne innegehabt haben oder noch inne haben (50/1 Vict. c. 70 s. 3). Es würden also unter dieser Rubrik alle ehemaligen und gegenwärtigen Reichsrichter von Grossbritanien und Irland in Betracht kommen, soferne sie eben Staatsräte sind.

6. Aus einem oder 2 ausgedienten Richtern von Indien oder von den Kolonien, welche zu den Sitzungen des Judicial Committee befohlen und besoldet sind (3/4 Will. IV. c. 41 s. 30 und 50/1 Vict. c. 70 s. 3, 4, 5).

7. Aus höchstens 5 obersten Richtern (Chief justices) der Kolonien, welche von der Krone zu Mitgliedern des Judicial Committee und zu Staatsräten ernannt werden. Sie werden besoldet. Die Krone ist verbunden, sie nur aus den 7 australischen Kolonien, aus der Kapkolonie oder Natal zu wählen (58/9 Vict. c. 44).

Die früheren Mitglieder des Judicial Committee, nämlich die Erzbischöfe und Bischöfe haben nach der Appellate Jurisdiction Act von 1876 aufgehört, dies zu sein. Doch können sie in gewissen Fällen, wo geistliche Gerichtsbarkeit in Frage ist, als Beisitzer ohne Stimmrecht und ohne Richterfunktion beigezogen werden. (Act von 1876: 39 und 40 Vict. c. 59 s. 14 und 24; Melborne, Judicial Procedure in the Privy Council 126 f.).

Bezüglich der Beratungsform des Judicial Committee wäre zu erwähnen, dass auch hier die Regel der Einstimmigkeit gilt, wobei abweichende Voten nicht registriert werden. Der jüngste Teilnehmer gibt sein Votum zuerst ab. (Order des Privy Council von 1627 bestätigt durch Order von 1878: Anson a. a. O. 471.) Ob die im Privy Council und seinen Beratungen herrschende Regel der Nichtveröffentlichung der Vorgänge auch für das Judicial Committee gelte, wurde 1878 von Baron Kelly, einem angesehenen Reichsrichter bestritten[2]). Dies wird trotzdem anzunehmen sein (Holdsworth I. 294).

Das Urteil-Dekret des Königs ergeht im Plenum des Staatsrats. Formell ist es der Akt des Königs, den das Judicial Committee nur berät oder wie die Schlussklausel jedes Report des Committee als Bestandteil des Urteiltenors lautet: „The Lords of the Committee in obedience to the said Orders in Council have taken the said humble petition in to consideration and their Lordships do this day agree humbly to report to Your Majesty as their opinion that — “[3]), worauf die Schlussformel jedes Urteils lautet: „His Ma-

1) Sie waren durch 34/5 Vict. c. 91 s. 1 in der Zahl von 4 eingeführt. Man konnte als solch besoldeter Richter nur bestellt werden, wenn man zuvor ein Reichsrichteramt bekleidet hatte. Als Gladstone 1871 diese Notwendigkeit durch eine vorherige Scheinernennung zum Reichsrichteramt umgehen wollte, begegnete er heftigem Widerstand (sog. Collier Case). Morley, Gladstone II. p. 382 f. und Selborne, Memorials (1835—95) vol. I. p. 196 ff.

2) Siehe Sir John Kelly, Letter to the Lord High Chancellor upon the late Order in Council of the 4th febr. 1878 p. 10—21.

3) Interessant ist, dass im alten deutschen Reichshofrat die Entscheidungen ebenfalls in Form von Gutachten, die an den Kaiser gerichtet waren, ergingen, und zwar in analogen

jesty having taken the said report into consideration was pleased with and by the advice of the Privy Council to approve thereof and to order as it is hereby ordered that“. § 153.

Zur Beschlussfassung im Judicial Committee ist ein Quorum von 3 genügend (14/5 Vict. c. 83 s. 16.)

II. Die Kompetenz des Judicial Committee erstreckt sich auf folgende Gegenstände:

1. Apellationen die von den Kanalinseln und den Kolonien einlaufen, desgleichen die oberste Konsulargerichtsbarkeit nach der Foreign Jurisdiction Act von 1890 und den auf dieser Grundlage ergangenen Orders in Council.

Diese Appellgerichtsbarkeit erstreckt sich auf Zivil- und Kriminalsachen.

Sie beruht entweder auf ausdrücklicher Norm von Verordnung, Gesetz oder Gewohnheitsrecht und heisst dann Appellgerichtsbarkeit „by Grant“, oder sie wird darüber hinaus auch noch im Einzelfalle kraft königlicher Gnade gewährt, ohne dass der Untertan ein Recht darauf hat. Es ist dies ein Ueberrest der lehensrechtlichen Auffassung, der Anspruch auf Schutz des Oberlehensherrn, den wir auch im französischen Rechte der spätmittelalterlichen Zeit finden und der hier mittelst „supplication“ geltend gemacht wird. Bei „defaulte de la justice“ der richtenden Vassallen (Esmein 426) wird ein solcher Gnadenweg kraft königlicher Prärogative gegeben, wobei eine Verhandlung über die Zulässigkeit der Gewährung vor dem Privy Council stattfindet (Safford and Wheeler 734), bei welcher die den Gnadenweg suchende Partei ihre Gründe hiefür nachzuweisen hat. Insbesondere muss sie dartun, dass die bestehende Rechtsordnung, die den Appeal by Grant sichert, für sie nicht ausreiche. Seltener wird die Gegenpartei zur Verhandlung geladen. Erst nach Durchführung dieser Verhandlung wird die Erlaubnis zur Einbringung des Appells gegeben, der nun nicht mehr „Appeal by Grant“, wie der vorhin erwähnte heisst, sondern „Appeal by special leave“. Höchst sparsam geht die moderne Praxis mit dessen Gewährung um. In Zivilsachen nur dann, wenn der Fall von grosser Wichtigkeit für das Gemeinwohl ist, oder wo es sich um grosse Vermögensansprüche handelt oder wie die Richter (Pince v. Gagnon 1882 L. R. A. C. 105) sagten: „when the case is of gravity involving matter of public interest or some important question of law, or affecting property of considerable amount“. Noch seltener erfolgt ein Appell by special leave in Kriminalsachen. Hier nur dann, wenn es sich um vollständigste Ausserachtlassung der Prozessformen oder um Verletzung der „natürlichen Gerechtigkeit“ handelt (Holdsworth 298 und die dort zit. Rechtsfälle).

Kann die Kolonie den Appell an das Privy Council ausschliessen? Nur eine Selbtsverwaltungskolonie, nur den „Appeal by Grant“ und nur expressis verbis. Eine blosse Anordnung in dem Kolonialgesetze, dass der Appell vor den Kolonialgerichten in bestimmten Rechtsmaterien endgültig sein solle, genügt nicht. (Holdsworth a. a. O. p. 297 und die dort zit. Rechtsfälle.) Freilich bleibt selbst dann noch der Appell kraft königlicher Prärogative (appeal by leave) an den Londoner Staatsrat offen. (Siehe Todd, Parliamentary Government in the Br. Colonies p. 310.)

Nur in einem Falle ist selbst dieser Gnadenweg kraft Prärogative in jüngster Zeit durch Statut des Mutterlandes eingeschränkt worden. In der Verfassung des

---

Kurialwendungen. S. J. N. Bischoff, Lehrbuch des deutschen Canzley-Styls und der Canzley-Geschäfte, Helmstedt 1793, I. S. 504: „In den Gutachten der R. H. R. (votis ad imperatorem) lautet die Anrede kurz: Allergnädigster K. und Herr; der Schluss: womit zu Ew. K. M. allerhöchsten Kaiserlichen Gnaden, gehorsamster Reichshofrat sich in aller Unterthänigkeit empfiehlt. Darauf in der Hand des Sekretärs: Ita conclusum et approbatum in Consilio imperialis Aulico die 23. Sept. 1792. Praesentibus nebst der Nahme der gegenwärtigen Mitglieder.“

§ 153. Commonwealth of Australia 63 und 64 Vict. c. 12 s. 74 ist festgestellt, dass solche aus den australischen Kolonien stammende Streitigkeiten, welche die Beziehung der Zentralgewalt zu den Einzelstaaten des Commonwealth und der Einzelstaatsgewalten untereinander zum Gegenstande haben, ohne Erlaubnis des High Court of Australia nicht mittelst Appell an das Privy Council gebracht werden können. Die Einschränkung bezieht sich nur auf den „Appeal by special leave", das Prärogativrecht der Krone ist. (Siehe Moore a. a. O. p. 249 ff.)

Das Sonderrecht Australiens besteht nun darin, dass, während sonst bei andern Kolonien die Krone im Staatsrat die Erlaubnis „by leave" gibt, den Gnadenweg zu betreten, dies in den angeführten Fällen für Australien dem dortigen „High Court" zusteht (durch „certificate"). Freilich ist aber das Prärogativrecht der Krone nicht ganz beseitigt, sondern im Gegenteil aufrecht erhalten: nämlich in Nichtverfassungsfragen und in jenen Verfassungsstreitfällen, die nicht Streitfragen über das Verhältnis der Zentralgewalt zu den Einzelstaaten und der Einzelstaaten untereinander zum Gegenstande haben. Solche Frage wäre z. B. die Abgrenzung der Kompetenz der verfassungsmässigen Zentralorgane untereinander, oder die verfassungswidrige Ueberschreitung der Zentralgewalt oder der Einzelstaatsgewalt, ohne dass hiedurch eine Erweiterung der Kompetenz der einen auf Kosten der anderen stattgefunden hätte.

Das sind Verfassungsfragen, die in letzter Instanz doch noch von London aus entschieden werden könnten. Auf die Weise ist auch der in dem oben genannten Artikel vorgeschriebenen Wahrung der königlichen Prärogative Rechnung getragen [1]).

2. Die alte „doleance". Sie wird jetzt im Gegensatz zur früheren Zeit nur gegen den Richter dann erhoben, wenn man ihm den persönlichen Vorwurf einer wenig respektierlichen Amtshandlung zu machen berechtigt ist (L. R. 5 A. C. 348). Gegenpartei ist hier, wie bei dem altfranzösischen „Appel de faux jugement" der Richter und nicht die Gegenpartei (Esmein p. 428 und Safford and Wheeler a. a. O. p. 789).

3. Die Appellgerichtsbarkeit und zwar letzter Instanz in Admiralitäts- und Prisensachen und in geistlichen Angelegenheiten. Dies war 1832 durch die Act 2 und 3 Will. IV c. 92 festgestellt worden. Seit 1875 geht aber der Appell in Ehestreitigkeiten und Testamentssachen, die nun nicht mehr zur geistlichen Gerichtsbarkeit gehören, in letzter Instanz nicht mehr an das Priviy Council, sondern an das Oberhaus. (20 und 21 Vict. c. 77 und 85.) Im übrigen ist aber die oberste geistliche Gerichtsbarkeit des Judicial Committee aufrechterhalten.

---

1) Die s. 74 der zit. Acte lautet: No appeal shall be permitted to the Queen in Council from a decision of the High Court upon any question howsoever arising, as to the limits inter se of the Constitutional powers of the Commonwealth and those of any State or States, or as to the limits inter se of the Constitutional powers of any two ore more States, unless the High Court shall certify that the question is one which ought to be determined by Her Majesty in Council.

The Court may so certify if satisfied that for any special reason the certificate should be granted, and there upon an appeal shall lie to Her Majesty in Council on the question without further leave.

Except as provided in this section, this Constitution shall not impair any right which the Queen may be pleased to exercise by virtue of Her Royal prerogative to grant special leave by appeal from the High Court to Her Majesty in Council. The Parliament may make laws limiting the matters in which such leave may be asked, but proposed laws containing any such limitation shall be reserved by the Governor-General for Her Majesty's pleasure." — Geklagt wird, dass das Judicial Committee als Appellinstanz nicht bloss gegebenes Recht anwende, sondern auch neues Recht setze. S. Law Q. R. 1905 p. 9 ff.

4. Schliesslich werden dem Judicial Committee eine Reihe von Verwaltungssachen, die man kaum als Rechtsstreitigkeiten im gewöhnlichen Sinne bezeichnen kann, vorgelegt. Die Möglichkeit zu dieser quasi-richterlichen Tätigkeit ist dem Judicial Committee durch seine Konstitutionsacte von 1833 vorgesehen. Nach deren Wortlaut (a. a. O. p. 4) ist der Monarch ermächtigt, auch solche Angelegenheiten („any matters whatsoever“) dem Judicial Committee zu überweisen, die er dazu für geeignet hält. So wurden dem Komitee zugewiesen die Erledigung des Verfassungskonflikts in Queensland 1886, der zwischen der ersten und zweiten Kammer daselbst ausgebrochen war. So wurde 1853 die Frage der Gültigkeit gewisser Staatsratsverordnungen für die Kanalinsel Jersey dem Komitee überwiesen u. a. m. § 153.

5. Das Judicial Committee entscheidet auch über die Frage in erster und letzter Instanz, ob ein Patent über den einmal gewährten Zeitpunkt hinaus verlängert werden soll in Gemässheit der Patents Act von 1883 (46 und 47 Vict. c. 57 s. 46).

III. Kritische Würdigung.

Wie rückständig noch diese ganze Einrichtung und Wirksamkeit des Privy Council ist, wird am besten aus folgendem Zitat hervorgehen.

L. v. Seckendorff schreibt in seinem „Deutschen Fürstenstaat (1687) S. 102 ff. über die Einrichtung von Staatsräten in deutschen Territorien:

„Ingleichen, damit die Sachen der Landes-Regierung absonderlich und die Gerichtsbarkeit betreffende, einander nicht hemmen und aufhalten, sind an den meisten Orten gewisse Tage gesetzt, auf welche Vorbeschiede und Gerichtshändel anzuordnen, oder die Sachen, welche die Wochen über sich gehäufft und inzwischen von denen Räthen absonderlich gelesen oder vorgenommen worden, in Beysein aller Räthe vorzutragen und zu schliessen sind.

Sechstens, die Einteilung der Geschäffte in Geheimen- und Justitz-Rath. Zum sechsten, nachdem die Geschäfte in einer Landesregierung sehr mancherley sind etliche den Staat oder die Erhaltung der Fürstlichen Hoheit an sich selbst, etliche die Unterthanen des Landes und ihre Angelegenheiten betreffen, so pflegen in grossen Fürstenthümern die Sachen gesondert, und zu denen jenigen, welche ihrer Wichtigkeit nach in den ersten, andern und dritten Punct der Regierungs-Geschäffte lauffen, besondere Räthe, welche man Geheime nennet, bestellet zu werden, darinne wiederumb eine gewisser Director, Statthalter, Präsident oder Cantzler verordnet, welcher mit den gemeinen Land- und Justitz-Sachen nichts zu thun, sondern allein in jetzt-gedachten vornehmsten Regierungs-Puncten, die wir hiernechst erklären werden, ihre Rathschläge zu fassen haben. In mittelmässigen Fürstenthümern und Land aber, pflegt man zwar die Räthe alle in einer Würde und zu beyderley, als nemlich, sowol zu Staats- als Justitz-Sachen zu bestellen, doch damit keine Verwirrung oder Händel vorgehe und eines das andere nicht hemme, so werden entweder aus dem Mittel der Räthe etliche absonderlich zu solchen Sachen als zugleich Geheime- oder Statsräthe bestellet, oder es pflegt der Landes-Herr nach seinem Gefallen zu gewisser Zeit solche Dinge fürzunehmen und etliche der Räthe nach Beliebung und die er zu derselben Sache am tauglichsten achtet oder bey der Hand hat, zu brauchen und die übrige bey den Justitz-Sachen zu lassen.“

Im 17. Jahrhundert mochte diese Kombination von Justiz- und Verwaltungssachen in einer Behörde, dem Staatsrat, noch das normale sein, aber auch nur, wie Seckendorff sagt, in „mittelmässigen Fürstentümern“: heute ist sie es jedenfalls nicht! Uebrigens wird trotz der Reformen im 19. Jahrhundert geklagt, dass die Richter des Judicial Committee noch immer nicht viel von dem Kolonialrecht verstünden, das sie als Appellinstanz zur Anwendung zu bringen hätten (Times vom

§ 153. 16. Dez. 1905), dass die Prozesse hier zu lange Zeit[1]) brauchten (Parl. D. vol. 150 p. 893 ff.).

§ 154. Privy Council und Kabinett.

Trotzdem das Privy Council auch heute noch eine bedeutende Verwaltungstätigkeit entwickelt, ist es doch vollkommen in den Schatten gedrängt durch das Kabinett, das die Zügel der Zentralverwaltung in seinen Händen hat. Der Grund hiefür ist nicht schwer zu begreifen. Er liegt darin, dass im Kabinett all die Leiter der Zentralverwaltung vereinigt sind, welche dem Parlamente verantwortlich, insbesondere dem Unterhause jeder Zeit Red' und Antwort stehen müssen, während der Lordpräsident des Privy Council dem Parlamente für die Tätigkeit des Privy Council unverantwortlich ist. Nur für die Einberufung und Zusammensetzung der besonderen Komitees des Privy Council ist er dem Parlamente verantwortlich (Todd II. p. 687). Was das Parlament nicht regelrecht kontrollieren kann, das lässt es auch nicht unbeschränkt herrschen.

Vergeblich wurde im Jahre 1858 von einem so gewiegten Staatsmanne wie Lord Grey in seinem Essay „Parliamentary Government“ der Vorschlag gemacht, dem Kabinett durch Einrichtung mehrerer Komitees des Privy Council einen Teil seiner Arbeitslast abzunehmen. Der Vorschlag ward von ihm 1864 wiederholt. Aber allsogleich erhob sich ein lebhafter Einwand dagegen, der dahin gipfelte, dass man die dem Kabinette eigene Verantwortlichkeit für alle Fragen der Verwaltung nicht schmälern dürfe, weil sonst das Parlament um seine Kontrolle der Verwaltung käme (Edinburgh Review vol. 108 p. 275). Der gleiche Einwand erscholl, als man in jüngster Zeit (1903) das noch zu schildernde Committee of defence nach Art eines Privy Council Committee einrichtete mit eigenen Verhandlungsprotokollen und unter Zuziehung von Sachverständigen aus dem Militär- und Flottenfach. Alsogleich hiess es, dass das Kabinett die ihm aus-

1) Einen Ueberblick über die Appellationstätigkeit des Privy Council gibt nachstehende Tabelle:

Appellation an das Privy Council in den letzten 10 Jahren
Judicial Statistics Part II. C. P. 1905 (Cd. 2403) p. 25:

Jahr	Eingelegt					
	von Indien	von den Kolonien	von andern Gerichten	Total	Erledigt	Schwebend
1903	62	46	3	111	95	154
1902	52	32	1	85	80	138
1901	53	43	2	98	82	133
1900	50	33	4	87	100	117
1899	43	29	4	76	117	130
Jährl. Durchschnitt (1899—1903)	52,0	36,6	2,8	91,4	94,8	134,4
1898	53	49	1	103	105	171
1897	55	34	4	93	67	173
1896	52	43	3	98	66	147
1895	42	37	2	81	72	115
1894	45	36	3	84	79	104
Jährl. Durchschnitt (1894—1898)	49,4	39,8	2,6	91,8	77,8	142,0
Summe	507	387	22	916	863	1384
Wachsen od. Abnahme in % in beid. Perioden	+ 5,26	— 8,04	+ 7,69	— 4,4	+ 21,85	— 5,35
Jahresdurchschnitt (1894—1903)	50,7	38,7	2,2	91,6	86,3	138,2

schliesslich obliegende Verantwortlichkeit auf andere Schultern wälzen wolle (Parl. D. vol. 118 p. 1578 ff.). Freilich man konnte diesmal diesen von der Opposition geführten Schlag damit parieren, dass man einfach darauf hinwies, jenes Komitee wäre ja nur ein Ausschuss nicht des Privy Council, sondern des Kabinetts. So sorgfältig wacht das Parlament über das von ihm kontrollierte Kabinett. § 154.

Wenngleich der Vorschlag des Lord Grey schwerlich je verwirklicht werden dürfte, so ist dennoch eine gewisse Arbeitsteilung zwischen Kabinett und Privy Council auch heute schon vorhanden, indem das letztere gewissermassen die Vorschule für künftige Kabinettsministerien ist. So sind aus dem Privy Council beziehungsweise aus seinen Komitees alle 4 modernen im 19. Jahrhundert erstandenen Kabinettsministerien, die zentralen Boards hervorgegangen: das Local Government Board, das Board of Trade, das Board of Agriculture und das Board of Education.

III. Kapitel.

Kanzler (Lord Chancellor) und Justizverwaltung.

„There is one thing more expensive than winning a law suit, and that is losing one.“
Volkssprichwort.

Der Kanzler. § 155.

Sein voller Titel ist „Lord Chancellor or Lord Keeper of the United Kingdom of Great Britain and Ireland“ (Macqueen House of Lords and Privy Council Appellate Jurisdiction 1842 p. 20), trotzdem ein besonderer Kanzler für Irland besteht.

Das Amt besteht schon seit den Zeiten Eduards des Bekenners, also seit der angelsächsischen Zeit und ist offenbar nach fränkischem Muster eingerichtet worden. Er vereinigt heute dreierlei Funktionen in seiner Person: er ist Verwalter des grossen Siegels, ohne das selbst heute, wie wir oben zeigten, kein bedeutenderer Staatsact ausführbar ist; sodann ist er Vorsitzender des Oberhauses und Chef der Justizverwaltung.

Seit den Zeiten des Lord Thurlow, Lord Kanzlers unter dem jüngeren Pitt, wechselt er regelmässig mit jedem Kabinett. Neben dem Lord Lieutenant von Irland ist er derjenige hohe Verwaltungsbeamte, dessen Amt von einem Katholiken selbst heute noch nicht bekleidet werden darf, da die Katholikenemanzipationsacte von 1829 auf ihn nicht anwendbar ist. (H. D. vol. 349 p. 1734.) Seit dem 17. Jahrhundert ist es üblich, den Kanzler der noch nicht Peer ist, in die Peerwürde zu erheben (T o d d II 808). Er geniesst besonderen Strafschutz nach der Treason Act Eduards III. (25 Edw. III. s. 5 c. 2): Hochverrat (Treason) ist ihn in Ausübung seines Amts zu töten.

1. Die Verwaltung des grossen Siegels. Die grosse Zahl der Staatsacte, die mit dem grossen Siegel, d. h. gegenwärtig mit seinem Substituten, dem Wafer Great Seal versehen werden müssen, ist oben (Bd. I. S. 357 f.) näher ausgeführt worden. Hier genügt es, daran zu erinnern und zugleich anzumerken, dass natürlich nicht der Kanzler selbst das Siegel beidrückt, sondern sein Untergebener der sog. C r o w n C l e r k oder wie er oft heisst, der Clerk of the crown office in Chancery. Früher war dieses Crown office die officina brevium, in welcher alle Klagschreiben, mit denen jede Klage anfangen musste, ausgestellt wurden. Schon seit der Mitte des 19. Jahrhunderts, seit den Common law Procedure Acts werden die Klagschreiben nicht mehr mit dem grossen Siegel versehen. Die Bei-

§ 155. drückung des grossen Siegels bez. seines Stellvertreters, des Wafer Seal, hat, dort wo sie heute noch stattfindet, sich mit der Kontrasignatur des Crown Clerk zu verbinden 47 und 48 Vict. c. 30 s. 2 [2]). Verantwortlich für jeden Gebrauch des grossen Siegels ist ausschliesslich der Kanzler. Er ist es auch, der von Zeit zu Zeit allein oder in Verbindung mit andern hohen Staatsbeamten Regulative für die Verwaltung des grossen Siegels resp. dessen Stellvertreters ergehen lässt. (40/1 Vict. c. 41 s. 5 [2].) Für Irland besteht ein eigener Kanzler, aber das für dieses Land bestehende grosse Siegel ist das gewöhnliche Siegel des vereinigten Königreichs, das für England und Schottland verwendet wird (39/40 Geo. III. c. 67 s. 3). Trotzdem existiert ein zweites Exemplar des grossen Siegels des United Kingdom „für den irischen Gebrauch“, ohne allerdings je verwendet zu werden. Für Schottland existiert nicht einmal nominell ein grosses Siegel. Die Unionsacte hat ausdrücklich die Einheit des grossen Siegels für beide Königreiche vorgeschrieben. (6 Anne c. 11 Art. 24.)

2. Seine Tätigkeit als Vorsitzender der Lords haben wir bereits erörtert. (S. oben I. S. 384.)

3. Seine Verwaltungstätigkeit als Chef der Justiz. Er ist Vorsitzender, Präsident der Chancery Division des High court of Justice. Er ist der vornehmste Jurist und Richter des Landes. Freilich verbindet er damit auch die Stelle eines Justizministers [1]). Denn in sein Ressort fallen kraft alter Praxis alle grösseren Massregeln der Justizverwaltung insbesondere gesetzgeberische Vorarbeiten einer Justizreform u. a. m. [2]) Alle writs of Summons, d. h. die Einleitung der Prozesse ergehen von dem High court in seinem Namen (Order 2 und 7 des High court). Ihm steht der Vorschlag der von der Krone zu ernennenden Richter des High court zu. Nur der Lord Chief Justice der Kings B. D. und die 5 Richter des Appelhofs (die sog. lords justices) werden auf Vorschlag des Premiers (Todd II. p. 813), die schottischen und irischen Richter auf Vorschlag des Lord Lieutenant von Irland resp. des Home Secretary ernannt (H. D. vol. 220 p. 436). Die Richter der Grafschaftsgerichte (ausgenommen die für Lancaster, welche vom Kanzler für Lancaster bestellt werden) werden von ihm direkt ernannt und abgesetzt (County courts Act 1888 s. 8 und 15). Desgleichen steht ihm die Ein- [3]) und Absetzung [4]) von Friedensrichtern event. deren zeitweise Suspendierung [5]) zu. Ausgenommen davon sind gleichfalls nur die Friedensrichter von Lancaster. Er ist Vorsitzender des Oberhauses, wenn dieses seine Appellgerichtsbarkeit ausübt; Mitglied des Supreme court of Appeal, und wenn er an der Tätigkeit und Tagung desselben teilnimmt, regel-

1) Ihm fehlt nur die Ueberwachung der Strafgerichtsbarkeit, die dem Home Secretary zusteht (Selborne II. p. 155 f.). Trotzdem hatte er bis zum Jahre 1884 keinen Adlatus in Gestalt eines permanenten Sekretärs, wie die andern Minister. Gerade um dem Uebelstand, der dadurch geschaffen war, nämlich dem Mangel einer festen Verwaltungstradition in dieser Zentralstelle, abzuhelfen („But on each change of Government the want of continuity was more or less felt; and as the Lord Chancellors departmental work had a constant tendency to increase, the pressure of that want increased with it.“ Selborne a. a. O. p. 156), schuf Selborne als Kanzler 1884 den „Permanent Secretary to the Lord Chancellor“.

2) Siehe darüber namentlich Lord Selborne's Tätigkeit anlässlich der Justizreform von 1873 (Selborne, Memorials I. ch. II. und ch. XIV.).

3) H. D. vol. 126 p. 29. Doch wird er auch bei der Ausübung dieser Patronage nicht nach politischen Motiven handeln dürfen (Selborne, Memorials I. p. 289: „That in distribution of patronage you will act as a trustee for the country, on the principle of appointing the best man to a vacant office“) und vom Lord Lieutenant der Grafschaft beraten.

4) Wobei eine gewisse Disziplinargewalt geübt wird. Siehe z. B. Parl. D. (1897) vol. 51 p. 396 und vol. 52 p. 401.

5) H. D. vol. 126 p. 29.

mässig Vorsitzender (Judicature Act 1875 s. 4 und 6). Er bleibt auch, wenn er aufhört Kanzler zu sein, Mitglied dieses Gerichtshofs; doch braucht er sich dann nicht an den Sitzungen zu beteiligen, es wäre, dass er auf Wunsch seines Amtsnachfolgers dies auch tun will (Judicature Act 1891 s. 1). Der Kanzler vergibt nach freiem, selbst von der Krone nicht kontrollierten Ermessen alle von der Krone zu besetzenden geistlichen Pfründen bis zu 20 £ jährlicher Einkünfte. Er kann hiebei vom Bewerber Erfüllung gewisser Bedingungen verlangen[1]). § 155.

Sein Gehalt beträgt jährlich 10000 £ (14/15 Vict. c. 83 s. 17, sein Ruhegehalt 5000 £[2]).

Gegen diese Verbindung der Exekutive und judiziellen Gewalt in einer Person wurde oft Protest erhoben[3]). R. Peel hat sich für dieselbe erklärt. (Rep. on Off. Salaries a. a. O. Ev. 225 f. und 241.) Auch die Parteiregierung verlangt ihr Recht, insbesondere die Konzentrierung aller Richterernennungen in seiner Person, die, wie wir sahen, gegenwärtig zwischen Home Secretary und Kanzler aufgeteilt sind, offenbar um dieselben mehr kontrollieren zu können. Diese Konzentrierung hatte z. B. auch der Report on legal departments von 1874 vorgeschlagen (C. P. 1874 vol. 24 p. 583)[4]). Hervorzuheben ist, dass der Kanzler als politischer Parteimann sich von jeder ernsteren politischen Parteinahme insbesondere von politischen Parteireden freihalten soll[5]).

II. Der Lord Privy Seal.

Der diesen Namen führende Kabinettsminister hat, seitdem im Jahre 1884 durch die Acte 47 und 48 Vict. c. 30 s. 3 dem Privy Seal seine frühere Bedeutung und die notwendige Beidrückung bei gewissen Staatsakten vollends genommen worden war (s. oben I. S. 654) auch jegliche Bedeutung als wirkliche Verwaltungsbehörde verloren. Daher wird seit dieser Zeit der Lord Privy Seal nicht mehr besoldet[6]) und ist ein Kabinettsminister ohne Portefeuille. So sehr hat dieses Amt, das schon seit dem 14. Jahrhundert besteht und unter der mittelalterlichen Kanzleiverwaltung, mit Hilfe von Siegeln eine Art Ministerverantwortlichkeit ermöglichte, ganz die alte Bedeutung verloren. Mitunter wird daher dieser Kabinettsposten als wenig anstrengend in Verbindung mit einem anderen innegehabt. Mitunter ist er als Ruheposten von Premiers, die ohne Anstrengung bleiben wollten, insbesondere weil sie altersschwach waren, bekleidet worden, so zuletzt von Marquis of Salisbury, der vorerst diesen Posten in Verbindung mit dem Sekretariat der auswärtigen Angelegenheiten, kurz vor seinem endgültigen Abschied bloss diesen Posten, als Premier inne hatte. Weil dieser Kabinettsposten, wie wir eben hören, gar keine Mühe macht, pflegt man seinen Inhaber mit Verwaltungsfragen und Untersuchungen, die eigentlich in ein anderes Ressort

1) Z. B. Ablegung des kanonischen Treueids vor dem Bischof (Parl. D. vol. 91 (1901) p. 388 f.

2) Er ist der einzige Minister, der immer eine Pension erhält, während die andern nur unter den Voraussetzungen, unter denen überhaupt „political pensions“ verliehen werden (siehe darüber weiter unter Kap. Staatsdienst), solche erhalten (siehe Parl. D. 1899 vol. 68 p. 436). Doch wird ihm sein Ruhegehalt, falls er noch ein anderes besoldetes Amt in der Folge erwirbt, als Teil auf sein neues Gehalt angerechnet (2/3 Will. IV. c. 111 s. 3).

3) Auch schon der Versuch einer Trennung im Jahre 1835 von John Russell gemacht und im Unterhause beantragt (siehe Walpole, Russell I. p. 252).

4) Des Kanzlers frühere Stellung als Obervormund (guardian) aller Geisteskranken, Idioten und Unmündigen, die Tutel über Bankerotteure ist durch die moderne Gesetzgebung (Lunacy Act von 1890, Judicature Act von 1873 s. 34 und Bancrupcy Act von 1883) sehr wesentlich eingeschränkt, zum Teil sogar ganz beseitigt.

5) Siehe Selborne, Memorials II. p. 101.

6) Eine Ausnahme wurde zu Gunsten des Marquis of Salisbury gemacht, der diesen Posten mit dem eines Premiers verband. Siehe Parl. D. (1901) vol. 90 p. 270 ff.

§ 155. fallen, zu beschäftigen. So wurden Lord Durham und Lord Minto nach auswärts geschickt, um Untersuchungen an Ort und Stelle zu leiten, Lord Durham insbesondere um zu Ende der 30er Jahre des 19. Jahrhunderts die Verhältnisse in Kanada zu studieren. Beide waren Lords Privy Seal. Ihr Amt wurde während ihrer Abwesenheit in Kommission gegeben (Report on Off. Salaries a. a. O. Ev. 325, 1383, 1386, 1418, 1423, 1336). Oefters wurde auch der Vorschlag gemacht, das Amt wegen der Unbedeutentheit seiner Verwaltungsgeschäfte ganz abzuschaffen. Die Parteisitte hat aber, weil es sich so gut als Ministerium ohne Portefeuille bewährte, von der Ausführung dieses Vorschlags Abstand genommen (H. D. vol. 166 p. 1019, vol. 197 p. 540, vol. 202 p. 1621, vol. 203 p. 885, vol. 206 p. 1391, vol. 211 p. 1523, vol. 218 p. 769).

§ 156. Die Gerichtsverfassung[1]: bis zum 19. Jahrhundert.

„True it was that God had endowed his Majesty with excellent science and great endowments of nature, but his Majesty was not learned in the laws of his realm; and causes which concern the life or inheritance or goods or freedom of his subjects, they are not to be decided by natural reason, but by the artificial reason and judgement of law."
Coke, Inst. IV. p. 71.

Mit obigen Worten hat schon Lord Coke zu Beginn des 17. Jahrhunderts dem König jede Art von „Kabinettsjustiz" abgesprochen[2]). Neues brachte er damit nicht, sondern wiederholte nur das, was vor ihm Fortescue (de laudibus c. VIII) als Rechtens festgestellt. So hatte denn England schon seit dem Beginn des 17. Jahrhunderts die Kabinettsjustiz zu beseitigen unternommen[3]), auf dem Kontinent, z. B. in Preussen herrschte sie noch im 18. Jahrhundert[4]). Dies ist ein bedeutendes Plus zu gunsten Englands. Aber auf der andern Seite hat die Technik der Gerichtsorganisation auf dem Kontinente durch die Rezeption des römischen Rechts eine höchstbedeutsame Fortentwicklung genommen, während sie in England bis zum Jahre 1873 eine mittelalterlich-rückständige genannt werden muss. Sehen wir näher zu.

Der Ausgangspunkt aller Gerichtsorganisation ist die Curia regis der Normannenkönige.

Zu Ende des 13. und zu Beginn des 14. Jahrhunderts waren von ihr die obersten Reichsgerichte: der Common Pleas-Gerichtshof, die Kings Bench, der Court of Exchequer und der Kanzlergerichtshof abgesondert und zu selbständigen Gerichten formiert[5]).

---

1) Literatur: Francqueville, Le système judiciaire de la Grande Bretagne, Paris 1893, t. I. Carter, History of legal institutions 2. ed. 1902. Anson II. ch. X. Holdsworth I. p. 73 ff., 169, ch. VII. und ch. VIII.

2) Siehe auch der von ihm entschiedene Case of Prohibitions (1608) 12 Rep. 63 f. und 3 State Trials 942.

3) Coke war einer der eifrigsten Vorkämpfer gegen die Kabinettjustiz (siehe Hallam I. p. 468 f. und 473 ff.). Aber schon unter Heinrich VII. verweigerten die Richter eine aussergerichtliche „Antwort" dem Könige wegen eines schwebenden Rechtsfalls zu geben, um nicht beeinflusst zu sein. Yearbooks 1 Hen. VII. Nr. 15 Trinitätsterm.

4) Aufgehoben erst unter Friedrich dem Grossen S. Loening im Verwaltungsarchiv Bd. 2 S. 258.

5) 1. Der Common Pleas wird schon 1178 in den Gesta Henrici (sc. II.) des Benedictus Abbas Erwähnung getan (Stubbs, Select Charters 131): „per consilium sapientium regni sui quinque tantum elegit, duos scilicet clericos et tres laicos, et erant omnes de privata familia sua. Et statuit quod illi quinque audirent omnes clamores regni et rectum facerent, et quod a curia regis non recederent sed ibi ad audiendum clamores hominum remanerent; ita ut si aliqua quaestio inter eos veniret, quae per eos ad finem duci non posset, auditui regio

§ 156. Freilich der alte Zusammenhang mit ihr blieb insofern bis auf den heutigen Tag erhalten, als das Oberhaus, das ebenfalls der Curia Regis entsprang, bis auf den heutigen Tag als oberster Gerichtshof über all den genannten thront.

Die Common Pleas hatte im allgemeinen Streitigkeiten zwischen Untertanen zu entscheiden. Insbesondere waren diesem Gerichtshofe die Gerichtsbarkeit über Klagen um liegendes Gut [1]) und in neuerer Zeit die Entscheidung über angefochtene Wählerlisten und Wahlen (seit der Parliamentary Elections Act 1868!) überwiesen.

Die Kings Bench, die unter den Reichsgerichten, die common law anwendeten, an oberster Stelle war, hatte (in ihrer sogen. Plea side) mit Ausschluss aller Realgerichtsbarkeit, Streitigkeiten der Untertanen untereinander, sodann (in ihrer sog. Crown side) die sog. Prerogative Writs, wodurch insbesondere eine Art Verwaltungsgerichtsbarkeit als Nachprüfung der Akte der Unterinstanzen (Friedensrichter u. a.) geübt wurde, die Kriminalgerichtsbarkeit und die Kognition aller Vergehen „contra pacem domini regis" zugewiesen.

Der Court of Exchequer hatte, abgesehen von einer Billigkeitsgerichtsbarkeit, die er erst 1841 (5 Vict. c. 5) verlor, noch ausserdem die Gerichtsbarkeit in Finanzsachen, und ausserdem eine allgemein streitige Gerichtsbarkeit, indem durch eine Reihe von Fiktionen Streitigkeiten der Staatsbürger untereinander (darüber insbesondere über das writ quominus und unde latitat s. oben I. S. 105 f.) bei diesem Gerichtshofe anhängig gemacht wurden. Letzteres insbesondere deshalb, weil man hier eventuell rascher zum

praestaretur, et sicut ei et sapientioribus regni placeret terminaretur." Glanville spricht dann (II. 6) von den Richtern „in banco residentes". Unter Johann wird dann in der Magna charta art. 17 festgestellt, dass die communia placita dem Könige auf seinen Reisen nicht folgen. Hier die erste faktische Loslösung von der curia regis. Unter Heinrich III. (1234) finden wir zwei Arten von Gerichtsprotokollen: „coram rege" und „de banco" (Select Pleas of the Crown, Selden Society, Introduction XVI—XIX). Briton (fol. 105b) und Fleta (I. 5) erwähnen das Common Pleas als selbständigen Gerichtshof. Der Endpunkt dieser Separierung ist dann durch die Tatsache gegeben, dass wir 1272 von einem besonderen Oberrichter (chief justice) des Common Pleas hören (Dugdale, Origines judiciales p. 39).

2. Die Kings Bench. Schon der obige Ausspruch des Benedictus Abbas zeigt an, dass eine Appellinstanz über dem Common Pleas, ein Königsrat (curia regis) eingesetzt war. Nach der Separierung des Common Pleas erfolgte auch eine solche des Gerichtshofes „coram rege". 1268 wird ein besonderer Oberrichter für diesen Gerichtshof genannt: „capitalis justiciarius ad placita coram rege tenenda" (Dugdale, Origines judiciales p. 38), und Fleta schildert daher die Kings Bench wie sie auch noch in späterer Zeit in ihren Hauptfunktionen dastand als Instanz für die Kriminalgerichtsbarkeit und Oberaufsicht über die Untergerichte. Er sagt (II 2, 5): „Habet enim curiam suam et justiciarios suos tam milites quam clericos, locum suum tenentes in Anglia, coram quibus et non alibi nisi coram semet ipso et consilio suos vel Auditoribus specialibus, falsa judicia et errores revertuntur et corriguntur: ibidem etiam terminantur brevia de appellis et alia brevia super actionibus criminalibus et injuriorum contra pacem Regis illatorum impetrata et omnia in quibus continetur ubicumque tunc fuerimus in Anglia." Vollständige Loslösung ist erst unter Eduard III. erfolgt (Pike, History of the House of Lords p. 46).

3. Der Court of Exchequer. Die Loslösung des Exchequer als Administrativbehörde ist schon unter Heinrich II. vollzogen, wie dies aus dem Dialogus de Scaccario hervorgeht. Hingegen ist der Finanzgerichtshof, welchen der Exchequer auch darstellt, erst unter Eduard I. abgetrennt. Fleta erwähnt ihn schon (I. 48, 1): „loquelae pendentes adjornandae coram justiciariis de Banco et coram rege, et ad scaccarium." Der Höhepunkt dieses Sonderungsprozesses ist die Einsetzung eines besonderen Oberrichters im Jahre 1312 unter Eduard II. (siehe Foss, Judges III. p. 22 f., 337 und IV. p. 15).

4. Der Kanzlergerichtshof. Dass dieser unter Eduard III. von der Curia Regis als gesondert zu betrachten ist, darüber oben Bd. I. S. 144.

1) Coke, 4 Inst. 99: „Herein are real actions, where upon fines and recoveries (the common assurances of the realm) do pass and all other real actions by original writs are to be determined, and also of all common pleas mixt or personal."

§ 156. Ziele kam als anderswo. Die Gerichtssporteln waren der Köder für die Richter ebenso wie die Raschheit der Köder für die Parteien war.

Die Billigkeitsgerichtsbarkeit des Kanzlergerichtshofes haben wir schon oben in ihrer geschichtlichen Entwicklung kennen gelernt. (I. S. 142 ff.)

Daneben gab es eine Reihe von Sondergerichtshöfen.

Vor allem den Admiralitätshof. Derselbe bestand schon seit Eduard III. (genau 1357. Siehe Select Pleas of the Admiralty, Selden Society, I. XXV f.)[1]). Doch ward er erst unter den Tudors zu einem vollkräftigen Justizhof[2]). Als er sich in der Folge noch eine immer weitere Gerichtsmacht anmassen wollte, wurde er — der übrigens durch sein dem römischen Rechte nachgebildetes Verfahren höchst unbeliebt war — durch den Sturm der Common-Law-Juristen unter Coke's Führung noch auf ein geringes Mass von Befugnissen reduziert. Eine Erweiterung seiner Jurisdiktion erfuhr der Gerichtshof erst im 19. Jahrhundert (3 und 4 Vict. c. 66 und 24/25 Vict. c. 10), wonach ihm insbesondere Streitigkeiten aus Schiffer- und Rhedereiverträgen und aus Seeschäden zugewiesen wurden. Auch stand ihm eine Strafgerichtsbarkeit über alle Delikte zu, die auf hoher See oder in den schiffbaren Flüssen unterhalb von Brücken („below bridges") begangen wurden. Doch wurde auch diese Strafgerichtsbarkeit dadurch in der Gegenwart beinahe ganz obsolet, als nun durch die Criminal Law Consolidation Acts (24/5 Vict. c. 96 s. 115, c. 97 s. 72, c. 98 s. 50, s. 99, s. 36 und c. 100 s. 68) alle schwereren Delikte (indictable offences), die innerhalb der bisherigen Jurisdiktion der Admiralität verübt worden, so angesehen werden, als ob sie auf dem Festlande (d. i. im vereinheitlichten Königreiche) begangen wären.

Eine andere Sondergerichtsbarkeit hatte der Court of Probate, dem die Entscheidung über die Gültigkeit von Testamenten und die Einweisung in Erbschaften zustand, sodann der Court of Divorce and Matrimonial Causes in Ehestreitigkeiten, der hiebei nach dem von den geistlichen Ehegerichten bis 1857 befolgten Verfahren vorging, ausgenommen das bei Ehetrennung, wofür ein besonderes Verfahren (durch 20/1 Vict. c. 85) vorgeschrieben war.

Die ordentlichen Reichsgerichte Common Pleas, Kings Bench und Exchequer bestanden bis 1830, jedes aus 4 Richtern, einem Oberrichter (chief justice) und 3 Richtern (puisne judges). Im Jahre 1830 kam noch für jeden Gerichtshof ein 4. puisne judge und 1868 ein fünfter hinzu. In der Chancery hatte bis 1813 der Kanzler und sein Gehilfe der Master of the Rolls allein Recht gesprochen. 1813 kam noch ein 3. Richter, der Vizekanzler, hinzu, 1841, nach Aufhebung der Billigkeitsgerichtsbarkeit des Exchequer noch 2 weitere Vizekanzler. In dem Admiralitätsgerichtshof gab es bloss einen Richter, doch war durch 3/4 Vict. c. 65 zu seiner Unterstützung der Vorsitzende des erzbischöflichen Gerichts zu Canterbury ausersehen, und vor der Justizreorganisation von 1873 waren auch beide Richterstellen in einer Person vereinigt. Desgleichen war der Testaments- und der Ehegerichtshof mit einem Einzelrichter besetzt, wenngleich zur Aushilfe im letzteren alle übrigen Reichsrichter dienten.

Als Appellhof fungierte für Streitigkeiten des Common law die von Elisabeth

1) Das Patent des Admirals (capitaneus et ductor), dem zugleich diese Admiralitätsgerichtsbarkeit übertragen war, lautete: „Quaerelas omnium et singulorum armatae praedictae audiendi et delinquentes, incarcerandi, castigandi et puniendi et plenam justitiam, ac omnia alia et singula quae ad hujusmodi capitaneum et ductorem pertinent, et pro bono regimine hominum praedictorum necessaria fuerint faciendi, prout de jure et secundum legem maritimam fuerit faciendum."

2) 1524 beginnt erst die ordentliche Gerichtsprotokollierung, 1585 wird ein ständiger Richter als Stellvertreter des Admirals eingesetzt (Select Pleas a. a. O. I. p. LVII und II. p. XII).

noch (27 Eliz. c. 8) eingerichtete Exchequer Chamber. Seit dem Gesetze 11 Geo. IV § 156. und 1 Will. IV. c. 70 (s. 8) sollte sie immer für jeden Berufungsfall aus den Richtern jener 2 Common-law-Reichsgerichte zusammengesetzt sein, die an der appellierten Entscheidung nicht beteiligt waren.

Als Appellhof in Equitystreitigkeiten fungierte bis 1851 der Lordkanzler, seit 1851 der Court of Appeal in Chancery, bestehend aus 2 Lord Justices mit oder ohne Kanzler.

Von den genannten Appellhöfen ging die Revision an das Oberhaus.

Von den Sondergerichten, zunächst von dem Admiralitätsgerichtshof und den geistlichen Gerichten ging bis 1832 die einzige Berufungsmöglichkeit an die Krone im Kanzlergerichtshofe, die für jeden Fall geistlicher Gerichtsbarkeit ad hoc eine Kommission (court of delegates) bestellte (25 Hen. VIII. c. 19 und 8 Eliz. c. 5), seit jener Zeit aber an das Judicial Committee des Staatsrats. Vom Testamentsgerichtshof ging die Berufung gleich an das Oberhaus (20/21 Vict. c. 77 s. 39), vom Ehegerichtshof gewöhnlich an den „Full Court", d. i. an den vollen Gerichtshof, der aus dem Kanzler, den Vorsitzenden der Common-law-Gerichte, dem ältesten puisne judge jedes derselben und dem Richter des Testamentsgerichtshofes bestand. — Nur bei Klagen auf Lösung des Ehebandes gab es noch eine Revision an das Oberhaus (20/1 Vict. c. 85 s. 55 f.).

Zur Erleichterung der Rechtspflege insbesonders zum Nutzen des in der Provinz rechtsuchenden Publikums waren schon frühzeitig die sog. Assisenrichter von Westminster ausgesandt.

Gewöhnlich waren es 2 Richter, die kraft eines Amtsauftrages (Commission) für einen bestimmten Bezirk (circuit) ausgesendet waren. Ihr Amtsauftrag umfasste für gewöhnlich:

1. Die Zivilgerichtsbarkeit, das war die Commission of assize. Ursprünglich sollten sie bloss Realklagen (assizes) entscheiden, daher ihr Name, später kam noch der Rest der Zivilgerichtsbarkeit in der Provinz hinzu. Da für diesen Rest der Zivilgerichtsbarkeit die vom Sheriff aufgebotene Jury nach Westminster zitiert war, „wenn nicht zuvor" (nisi prius) die Assisenrichter in der Provinz erschienen, so nannte man diese Gerichtsbarkeit der Assisenrichter die Jurisdiktion des „nisi prius".

2. Die Strafgerichtsbarkeit: der Amtsauftrag des „oyer and terminer" und der „gaol delivery", welch beide sich nur dadurch unterschieden (s. Anson II. p. 443), dass durch den ersteren nur schwere Delikte auf Anklage einer grossen Jury (presentment by a grand jury) kognosziert wurden.

Die Appellation von den Assisenrichtern ging nach London an die Reichsgerichte und von da an die Exchequer Chamber resp. an das Oberhaus.

Für die Grafschaft Middlesex sowie für die Londoner Vorstädte, die in den Grafschaften Kent, Surrey und Essex gelegen, bestand und besteht seit 1839 ein eigener Kriminalgerichtshof (4/5 Will. IV. c. 36). Er hat zu Funktionen nur einen Teil der Befugnisse der ordentlichen Assisenrichter, nämlich nur die Strafgerichtsbarkeit. Auch fungiert er als Quarter Sessions für die City. Nominell besteht dieser Gerichtshof aus dem jeweiligen Lordmayor von London als Vorsitzenden, dem Lordkanzler, den übrigen Londoner Reichsrichtern, dem Vorsitzenden des erzbischöflichen Gerichts zu Canterbury (Dean of Arches), den Aldermännern der City, den früheren Lordkanzlern, Geheimsiegelbewahrern und Reichsrichtern, sowie aus Personen, die der König hiezu bestellt.

In Wirklichkeit fungieren als Richter nur der recorder und der common serjeant der City sowie der Richter des Citygerichts (s. darüber weiter unten). Sie sitzen in je 4 Senaten[1]) des Gerichtshofes, der 12 Sessionen im Jahre hat. Der Lordmayor er-

1) Renton vol. 2 p. 414. Ein Alderman leistet in jedem Senat dem Richter passive

§ 156. scheint nur bei Eröffnung jeder Session und präsidiert „pro forma" eine kurze Weile. Ein Richter der Kings bench erscheint während jeder Session und präsidiert wirklich am 2—3. Tage in der ersten Abteilung des Gerichtshofes, der die schwereren Straffälle zur Kognition überwiesen sind.

Ausser den genannten Gerichten gab es noch Provinzial- und Lokalgerichte auf Grund besonderer Privilegien. Von den Sondergerichten der Pfalzgrafschaften war schon oben die Rede (I .Bd. S. 171 ff.). Unter den Lokalgerichten verdienen insbesondere die Handelsgerichte der grösseren Städte Erwähnung, von denen sich ein Teil bis auf den heutigen Tag erhalten hat z. B. der Lord Mayors Court von London, der Tolzey Court in Bristol, der Marktgerichtshof (Pie Powder Court) in Bristol [1]), der Liverpool Court of Passage (neu reguliert durch 56/7 Vict. c. 37) [2]).

§ 157. Reformbedürfnisse und Reformversuche im 19. Jahrhundert.

Zwar die Trennung der Justiz von der Verwaltung in der Zentralstelle war schon im grossen und ganzen seit dem 17. Jahrhundert durchgeführt. Der bedeutendste Markstein in dieser Entwicklung ist die Act von 1640 (16 Car. I. c. 10), welche in s. 5 bestimmte, „dass weder Seine Majestät noch sein Staatsrat (Privy Council) irgend eine Jurisdiktion haben solle noch haben dürfte. . . Zu untersuchen oder in Frage zu stellen, zu entscheiden oder zu verfügen über Grundeigentum, Grundbesitz oder Erbschaften von liegendem Gut oder fahrender Habe irgend eines Staatsbürgers dieses Königreiches, sondern dass solches verhandelt und entschieden werden müsste von den ordentlichen Gerichten und im ordentlichen Rechtswege" (but the same ought to be tried and determined in the ordinary courts of justice and by the ordinary course of the law"). Aber auch noch in der Folgezeit des ganzen 17. und 18. Jahrhunderts hindurch waren die Common law-Gerichte eifrig darauf bedacht, alle Sonderjurisdiktionen, so z. B. die des Admiralitätsgerichtshofes [3]) der Forstgerichte [4]), der Militärgerichte [5]) sich unterzuordnen und zu absorbieren, was ebenfalls als Trennung der Justiz von der Verwaltung und Unterordnung der letzteren unter die erstere anzusehen ist [6]). Sehr interessant ist namentlich dieser Absorptionsprozess der Admiralitätsbefugnisse durch die Common-law-Gerichte, da er unter der Parole geführt wurde, dass es ein von dem Admiralitätsgerichtshof bloss gekanntes und erkanntes „internationales Recht" im Gegensatz zum Common law

---

Assistenz. Die Aldermänner können nach einer neueren Entscheidung der King's bench (s. Francqueville a. a. O. p. 209) sich auch aktiv beteiligen (Parl. Papers 1894 C. 7493 qu. 7501).

1) L. Q. R. XVII. 237 n. 3.

2) Andere Gerichte, lokaler Natur, sind der Court of Record zu Derby, der Provost Court von Exeter, der Gerichtshof von Kingston am Hull, der Gerichtshof zu Newark, das Stadtgericht zu Northampton, das Guildhallgericht zu Norwich, der Common-Pleas von Peterborough, der Court of Pleas in Preston, der in Romsey, der Gerichtshof von Southwark, der Court of Pleas der Stadt Worcester.

3) Holdsworth I. p. 322 ff.

4) Holdsworth I. p. 340 ff.

5) Clode, Military Forces II. 17 ff., 76 f., 143, 206 und passim.

6) Wie sehr übrigens noch heute dieser Argwohn gegen jede Administrativjustiz durch Verwaltungsbehörden vorherrschend ist, wird sich noch unten im Abschnitt „Patentrecht" zeigen. Dem Patentamt sind trotz des Bedürfnisses nicht die weittragenden richterlichen Befugnisse eingeräumt, die dem deutschen Patentamt zustehen. Siehe Times, Financial Supplement vom 19. Dezember 1904.

nicht gebe, sondern dass jenes ein Teil von diesem sein müsse[1]). (‚international law a part of common law“!) § 157.

In den Unterinstanzen der Verwaltung ist allerdings bis auf den heutigen Tag die Scheidung nicht durchgeführt. Die friedensrichterlichen Quartalsitzungen und Petty Sessions haben noch immer eine Menge von Verwaltungsgeschäft und richterlicher Tätigkeit zu üben. Gleichwohl hat auch hier zunächst die Städteordnung von 1835 Trennung der Justiz von der Verwaltung dadurch gebracht, dass sie der Krone die Möglichkeit bot, an Stelle der Friedensrichter bezahlte und juristisch gebildete Richter (Recorder, Stipendiary Magistrate) einzusetzen, sodann hat dann die Local Government Act von 1888 und die von 1894 den Friedensrichtern ein gut Stück Verwaltungsgeschäft abgenommen und den neuen Kommunalräten (county und district council) überwiesen.

So befriedigend nun auch dieser Punkt der Gerichtsorganisation, nämlich die Trennung von Justiz und Verwaltung, zu Anfang des 19. Jahrhunderts schon geordnet war, so unbefriedigend mochten andere Probleme dieses Gebiets damals scheinen. Sie alle lassen den mittelalterlich-rückständigen Zug, den die Gerichtsorganisation Englands bis zum Jahre 1873 trug, deutlich hervortreten und sind selbst heute noch nicht ganz befriedigend geordnet.

Vor allem litt das englische System der Gerichtsorganisation zu Beginn des 19. Jahrhunderts an dem Uebel vieler überflüssiger Subalternbeamten in den englischen Gerichtshöfen. Eine grosse Zahl von ihnen hatte nur Sinekuren inne, die zum grössten Teil wie Marktware gekauft und von den Richtern, die jene Stellen zu Patronage hatten, verkauft wurden. Das 19. Jahrhundert, insbesondere die Gerichtsreorganisation von 1873 räumte mit ihnen derart auf, dass heute nicht viel mehr solcher Stellen vorhanden

1) Dies zeigt deutlich Wynne, Life of Sir Leoline Jenkins 1724 vol. II. p. 744: „In several Sessions of this Parliament there have been Overtures made to his Royal Highness from many hunderds of material Men (Verproviantierungsschiffe) whereby it was aversed that the ascertaining of the material Mens Remedy against the ship, according to the ancient Course of the Admiralty, without Interruption from the Courts of Westminster, would be of a great Advantage to your Majesty's Customs and other Revenues, as well as to the Increase of Shipping and Trade in general.“ Wynne, Jenkins a. a. O. II. p. 776 f.: „Das Schiff eines englischen Eigentümers von Feinden gekapert, ward von einem Franzosen gekauft, dann von einem Holländer gekapert und an einen holländischen Kaufmann verkauft. Dieser fährt hierauf in den Hafen von Dover ein, und nun führt der ursprüngliche Eigentümer gegen den Holländer Klage auf Herausgabe des Schiffes. Der Admiralitätsgerichtshof von Dover weist die Klage ab, weil durch das Kapern in Kriegszeiten das Eigentum des Engländers in Gemässheit des Art. 4 des Vertrages von Breda verfallen war. Nun versuchte es der Engländer mit einer Klage vor dem Common-law-Gericht, dem Stadtgericht in Dover, und zwar mit der Klage des „Trover and Conversion“, d. i. der Fundveruntreuungsklage. Dagegen erhebt nun Jenkins in einem an den König gerichteten Gutachten seine Stimme, woraus sich deutlich der Konflikt zwischen Common law und Law of nations ergibt: „Whether this Way of Proceedings be not vexations to poor Strangers coming upon Confidence of the Law of Nations, to trade in your Majesty's Ports, as also injurious to the Ancient Rights of Admiralty, I shall not take upon me to determine. Only your Majesty may be pleased to consider, that this Trover (if any such there were) was upon the high and open Seas, and that the Mayor of Dover cannot draw the Cognisance of it before himself, but by a Fiction at Law, which kind of Fiction if used and allowed, may remove all Matters cognisable before the Admiralty, to the Courts of Common law, sitting in the several Ports of this Kingdom; and so consequently make the Officers of small Corporations Judges upon the Law of Nations, and your Majesty's Treaties with Foreign Princes and States.“ Dass in vielen Fällen der Konflikt auf einen zwischen common law und civil law (römisches Recht), wie es von der Admiralität praktiziert wurde, hinauslief, darüber Wynne a. a. O. II. p. 719 f.

§ 157. sind als zu Ende des 18. Jahrhunderts, trotzdem die Arbeitslast der Gerichte sich im Verhältnis zu früher sehr vervielfacht hat. Auch ist ihre Vereinigung in dem sog. Central office des high Court seit 1879 und damit die Möglichkeit gesteigerter Kontrolle über sie geschaffen [1]).

Noch vollkommener wurde durch die Justizreform von 1873 der andere Uebelstand beseitigt, nämlich dass sich die verschiedenartigsten Gerichte in ihren Jurisdiktionsbefugnissen kreuzten, dass insbesondere eine regelrechte Gerichtshierarchie von Unter- und Obergerichten fehlte. Planlos, wie das Mittelalter diese Gerichte des Common law und der Equity hatte entstehen lassen, waren sie bis in das 19. Jahrhundert neben- und übereinander getürmt.

Noch im Jahre 1868 konnte eine parlamentarische Enquête in ihrem Berichte (Parl. Papers 1868 vol. XXV) sagen: „the present modes of procedure in the Court of Chancery, the Courts of Common law, the Admiralty, and the Courts of Probate and Divorce are in many respects different; the forms of pleading are different, the modes of trial and of taking evidence are different, the nomenclature is different, the same instruments being called by a different name in different courts; almost every step in the cause is different ... nor is the difference due entirely to the different nature of the cases which the courts are called upon to try; for often the same question has to be tried, and the remedy sought, by a totally different method, according as the proceeding in the Court of Chancery, the Courts of Common law, or the Court of Admiralty". Wie die Justizreform von 1873 diesen Uebelstand durch Konzentration der Gerichte und Fusion der Equity- und Common law-Gerichte gelöst hat, ist an anderer Stelle bereits auseinandergesetzt worden (s. I. Bd. S. 148 f.). Freilich auch nicht ganz vollständig. Noch immer bestehen neben dem Court of Appeal zwei andere oberste Gerichte (final Courts of Appeal): das House of Lords und das Judicial Committee des Privy Council [2]).

Mit dem eben besprochenen Uebelstand der fehlenden Gerichtshierarchie hingen auch zwei andere zusammen, die auf die gleiche Wurzel hinausliefen: nämlich auf das Fehlen einer richtigen Rezeption der römisch-kanonistischen Prozessgrundsätze. Einmal war es nichts seltenes, dass mitunter ein und derselbe Richter in erster Instanz über den Rechtsfall aburteilte und dann in derselben Sache als Appellrichter sass. Solches kam nicht bloss im Oberhause, sondern auch im Privy Council vor. Diesem Uebelstande half, wie wir oben gehört, die Gesetzgebung der 30er Jahre für das Judicial Committee des Privy Council und die Einrichtung der Lords of Appeal in Ordinary für das Oberhaus (s. oben S. 149 f. und I. S. 537) ab.

Sodann fehlte ein richtiger Begriff des Appellationsweges im kontinentalen Sinne. Das Writ of error, das in letzter Instanz den Streitfall vor das Oberhaus führte, war nur eine Revision wegen eines juristischen Formfehlers (error in procedendo), der sich aus dem Gerichtsprotokoll ergab. Es gab aber namentlich auch in Zivilsachen keine Wiederaufnahme des Verfahrens und keine Revision wegen anderer als blosser Formfehler. Erst eine Act von 1852 [3]) half diesem Uebelstande teilweise ab; die Judicature Act von 1876 (39/40 Vict. c. 59 s. 3) führte dann das moderne Rechtsmittel der Appellation in dem weiten Sinne des Wortes an das Oberhaus von den ordentlichen Reichsgerichten des High Court und Supreme Court ein und endlich die Judicature Act

1) S. darüber namentlich Parliamentary Papers 1874 vol. XXIV.

2) Eine der übelsten Folgen dieser Tatsache ist, dass der Court of Appeal mit Arbeit überlastet ist, nicht so die beiden andern Gerichtshöfe, bei denen man sogar von einem „waste of judicial power" spricht. Siehe L. Q. R. vol. VII. p. 256 ff.

3) Holdsworth I. p. 413.

von 1884 schuf in s. 23 die Möglichkeit solch moderner Appellation im Verhältnis von High Court und Untergerichten [1]). § 157.

Und trotz all dieser Uebelstände, trotz des Fehlens einer Gerichtshierarchie und eines geordneten, umfassenden Appellationswegs im modernen Sinne, herrschte noch immer die mittelalterliche Gerichtszentralisation, die das Anbringen aller Streitsachen in London oder vor von London ausgesandten Richtern verlangte [2]). Wer wird nicht hiebei an die Karolingischen missi erinnert! Und dies war englische Gerichtsorganisation noch bis 1846. Diese Zentralisation war seinerzeit ein gutes Mittel gewesen, die Feudalgerichtsbarkeit der Grossen zu unterjochen. Im 19. Jahrhundert war sie ein Anachronismus! Es war eine Unterlassungssünde, dass der Anachronismus stehen blieb. Denn die Rechtspflege war namentlich für das rechtsuchende Publikum aus der Provinz ungewöhnlich teuer, da die reisenden Richter nicht allzuoft in die Provinz kamen. Erst die Einrichtung der Grafschaftsgerichte im Jahre 1846 (9/10 Vict. c. 95) schuf eine Dezentralisation der Gerichtspflege, indem namentlich für kleinere Streitsummen selbständige Gerichte in der Provinz eingerichtet wurden. Freilich ist dies Problem der Dezentralisation der Rechtspflege, noch heute nicht völlig gelöst (siehe weiter unten). Man strebt nach Scheidung von bedeutenden und kleinen Streitsachen und nach besserer Abgrenzung der Grafschaftsgerichtsbezirke [3]). Dieses Problem noch ungelöst, ist von grösster Bedeutung, da die Hauptmasse der Zivilstreitfälle sich heute vor den Grafschaftsgerichten abspielt [4]).

Die gegenwärtige Gerichtsverfassung. § 158.

1. Die Londoner Gerichte.

Von den beiden obersten Gerichtshöfen des Reiches, dem House of Lords und dem Judicial Committee des Privy Council haben wir schon oben gehandelt (Bd. I. S. 535 ff. [5]) und Bd. II. S. 139 ff.). Der Appell an sie läuft von dem Zentrum der englischen Gerichtsorganisation, dem durch die Justizreform von 1873 geschaffenen Supreme Court. Er ist in Wirklichkeit nicht ein Gerichtshof, sondern umfasst deren 2: den High Court of Justice und den Court of Appeal.

a) Der High Court of Justice judiziert in 3 Abteilungen, die die heutigen Repräsentanten der früheren Reichsgerichte, der Equity- und der Common-law vorstellen. Diese Abteilungen (divisions) sind: die Chancery-division, die Kings Bench-division und die Probate Divorce and Admiralty-division. Ursprünglich waren noch 2 andere Abtei-

1) Holdsworth I. p. 411 f.

2) Am treffendsten finde ich alle die Uebelstände vor der Reform zusammengefasst durch den Schöpfer der Reform Lord Selborne (Memorials I. p. 298 f.): „What it did to bring together . . . all the judicial powers of the previously existing Superior Courts in England which had, until then exercised separate and sometimes conflicting jurisdiction; with arrangements for the subdivision of the High Court . . . into Divisions or Chambers . . . giving to all Judges, in every Division, equal jurisdiction in Equity as well as Law; enabling them to give assistance, when needed, in Divisions not their own; providing for a procedure, in all Divisions, as far as possible uniform; making all times throughout the legal year, available for all London business; and excluding all unnecessary circuity or multiplicity of proceedings with reference to the same disputes or between the same contending parties (man kam erst damals in England auf den Geschmack der res judicata!); . . . . for facilitating the transaction in the places where litigation may arise, of such business as might more conveniently be done else where than in London . . .“

3) L. Q. R. III. 6—10; VII. 350 ff. und IX. 311—350. Siehe auch die Unterhausdebatte P. D. vol. 118 p. 1016.

4) Ninteenth Century Oktober 1897 p. 574 f.

5) Hier sei nachfolgende Statistik ergänzungsweise beigefügt:

§ 158. lungen: die Common Pleas- und die Exchequer division. Seit 1881 sind durch königliche Verordnung im Staatsrate, wozu die Ermächtigung in der Judicature Act von 1873 erteilt war, diese beiden Abteilungen mit der Kings Bench verschmolzen. Im Jahre 1883 (46/7 Vict. c. 52 ss. 93 f. und 153) kam noch der Bankerottgerichtshof als Abteilung der King's bench division hinzu.

Jede dieser Abteilungen umfasst eine Anzahl von Richtern und einen Vorsitzenden, die Chancery-division den Kanzler als Vorsitzenden und 6 Richter, die Kings Bench-division den Lord Chief Justice of England als Vorsitzenden und 14 Richter, die Probate, Divorce and Admiralty-division den Präsidenten und 1 Richter. Der Bankerottgerichtshof besteht aus einem Richter der vom Lord Kanzler dazu bestellt wird, (s. 94 [2] der Act von 1884).

Wie bereits hervorgehoben, sind alle Richter bis auf den Kanzler durch königliches Patent und die meisten auf Vorschlag des Kanzlers angestellt, der Kanzler durch Uebergabe des Grossen Siegels im versammelten Staatsrate. Ueber ihre rechtliche Stellung ist schon an anderer Stelle gesprochen worden (s. oben I. S. 530 ff.). Die Richter sind jeder für eine bestimmte Abteilung (division) ernannt. Doch kann aushilfsweise und *vorübergehend* jeder der Richter des High Court in jeder anderen Abteilung, als für welche er ernannt ist, verwendet werden (47/48 Vict. c. 61 s. 6). Der Monarch kann überdies durch einen sign manual warrant (über diesen s. oben I. S. 655) einen Richter *dauernd* von einer Abteilung in die andere versetzen (36/7 Vict. c. 66 s. 31).

Der High Court übt vorwiegend Zivilgerichtsbarkeit. Nur die Kings Bench hat eine Strafgerichtsbarkeit und zwar einmal als Appellinstanz von den anderen Strafgerichten, insbesondere den Polizeigerichten und friedensrichterlichen Sitzungen, sodann eine Art Gerichtsbarkeit, die sie als „*Court for Crown Cases reserved*" entscheidet.

Appellationen an das Oberhaus
Judicial Statistics II. C. P. 1905 (Cd. 2403) p. 26:

Jahr	Eingereicht von England	Eingereicht von Schottland	Eingereicht von Irland	Total	Erledigt	Schwebend
1903	58	17	5	80	74	80
1902	67	21	8	96	67	74
1901	54	13	9	76	75	45
1900	59	10	10	79	88	44
1899	52	16	7	75	62	53
Jahresdurchschnitt 1899—1903	58,0	15,4	7,8	81,2	73,2	59,2
1898	43	19	1	63	73	38
1897	49	21	3	73	66	45
1896	49	15	2	66	77	38
1895	64	24	4	92	61	48
1894	41	16	1	58	68	18
Jahresdurchschnitt (1894—1898)	49,2	19,0	2,2	70,4	69,0	37,4
Summe	536	172	50	758	711	483
Zunahme oder Abnahme in %	+ 17,89	— 18,95	+ 254,55	+ 15,34	+ 6,9	+ 58,29
Zunahme od. Abnahme der Bevölkerung in % zwischen 1894—1898 und 1899—1903	+ 5,90	+ 5,40	— 2,17	+ 4.93		
Jahresdurchschnitt (1894—1903)	53,6	17,2	5,0	75,8	71,1	48,3

§ 158. Diese letztere Art der Gerichtsbarkeit wäre zu vergleichen mit der kontinentalen „Nichtigkeitsbeschwerde zur Wahrung des Gesetzes". Es ist dies demnach keine eigentliche Appellgerichtsbarkeit in Strafsachen, da sie nur stattfindet, nachdem der Angeklagte verurteilt ist (11/2 Vict. c. 78).

Jeder Strafrichter kann einen ihm nach der Rechtsseite hin zweifelhaften Fall der Krone, d. i. dem oben genannten Gerichtshof zur Entscheidung für künftige Fälle übermitteln. Dieser Gerichtshof ist die King's Bench, die in einem Senat von 4 Richtern (bei wichtigen Fragen aller Richter der King's Bench) und dem Lord Chief Justice als Vorsitzenden über diesen zweifelhaften Rechtspunkt entscheidet (Judicature Act von 1881 (44/5 Vict. c 68s. 15).

Der Rechtspruch schafft verbindliches Recht für alle künftigen Fälle und kann nur durch ein Gesetz aufgehoben werden. Er selbst kann aber auch bestehendes Gesetzesrecht abändern [1]). Hier tritt ganz deutlich die oben (Bd. I. S. 137 ff.) geschilderte souveräne Stellung des Richters gegenüber dem Gesetze zutage. Wenn sich deswegen zuweilen kritische Einwände im Parlament erhoben haben, so wurden sie mit der Bemerkung beseitigt, dass Aussprüche der Richter nicht im Parlament kritisiert werden dürften (H. D. vol. 336 p. 222 (16. Mai 1889) Lordkanzler: „I must say I cannot conceive any thing more inconvenient than a discussion in this House, in which a decision of her Majesty's Judges is to be called in question").

Dass die King's Bench zugleich der oberste Verwaltungsgerichtshof von England ist, wird noch an anderer Stelle gezeigt werden (s. weiter unten Kap. Verwaltungsgerichtsbarkeit).

Die einzelnen Abteilungen des High Court judizieren nicht alle in Senaten oder Kollegien. Dort wo sie auch in Kollegien entscheiden, unterscheidet man die Kollegialtätigkeit (in banco) von der Einzelrichtertätigkeit (at chambers).

In Senaten erkennen nur die King's Bench und die Probate, Divorce and Admiralty-division, niemals die Chancery.

Die Senate des High Court sind gewöhnlich aus 2 Richtern zusammengesetzt. Mitunter können, wenn der Lord Chief Justice und 2 andere Richter der division (Abteilung des High Court) es für nötig halten, 3 Richter, niemals mehr, als Senat zusammentreten (39/40 Vict. c. 59 s. 17 und 47/49 Vict. c. 61 s. 4 Francqueville I. 192). Jeder Einzelrichter (at chambers) kann einen ihm vorliegenden Fall oder Rechtsfrage der Entscheidung des Senats seiner division vorbehalten (Judicature Act 1873 s. 46).

In der Probate, Divorce and Admiralty-division judiziert meist der Einzelrichter, in seltenen Fällen das Kollegium von 2 Richtern. In Fragen des Seerechts werden mitunter sachverständige Beisitzer (nautical assessors) beigezogen.

Von den einzelnen Abteilungen des High Court läuft der Appell an den

b) Court of Appeal.

Derselbe besteht aus dem Master of the Rolls und 5 in bekannter Weise ernannten Lord Richtern (Lords Justices of Appeal). Der Master of the Rolls, der alte Gehilfe des Lord Kanzlers im Kanzlergerichtshof ist nun in den Court of Appeal aufgerückt (44/5 Vict. c. 68).

Ausser den genannten Richtern sind noch der Lord Kanzler, der Lord Chief Justice und der Vorsitzende der Probate etc.-division ex-officio-Mitglieder des Court of Appeal, ausserdem die sämtlichen Ex-Kanzler, fungieren aber als solche nur dann, wenn sie vom

1) H. D. vol. 336 p. 222: „We have fortunately or unfortunately, no Court of Criminal Appeal in this Country, and what has been determined by the Court for Consideration of Crown Cases Reserved must of course pending legislation be taken to be the law of the land."

§ 158. Kanzler dazu aufgefordert werden und darin einwilligen (54/5 Vict. c. 53 s. 1).

Der Court of Appeal erkennt seit 1902 (2 Ed. VII. c. 31) das Recht in 3 Senaten und besteht gewöhnlich aus je 3 Richtern, mitunter auch aus 2.

Die Appellationsgerichtsbarkeit des Court of Appeal beschränkt sich vorwiegend auf Zivilsachen. Die Revision geht von hier an das Oberhaus. In Strafsachen gibt es keine Appellation an den genannten Gerichtshof. Nicht einmal eine Wiederaufnahme des Strafverfahrens ist, selbst bei Verurteilungen wegen Verbrechen und Vergehen, möglich. Das einzige unvollkommene Surrogat für eine solche ist ein beim Home Secretary angebrachtes Gesuch, auf Ausübung des königlichen Begnadigungsrechts [1]). Dass dieses System mitunter zu justicia denegata führen kann, lehrt wieder ein Fall aus jüngster Zeit (der sog. Beck-case) [2]).

c) Als Exposituren des High Court of Justice sind die Assissenrichter anzusehen (in der Sprache des Gesetzes von 1875: „deemed to constitute a court of the said High Court of Justice"). Ihre Tätigkeit umfasst Zivil- (nisi-prius-Gerichtsbarkeit) und Strafgerichtsbarkeit (crown side-Gerichtsbarkeit). Ganz England ist in eine Zahl (8) von Assissenbezirken (circuits) von der Krone kraft gesetzlicher Ermächtigung eingeteilt und für jeden sind 1—2 Assissenrichter durch königliche Kommission bestellt. Ein Assissenbezirk umfasst gewöhnlich mehrere Grafschaften. Die Assissen finden seit der Order in Council vom 28. Juli 1893 4 mal (statt wie bisher 3 mal) Ostern, Sommer, Herbst und Winter, und zwar gewöhnlich in der Grafschaftshauptstadt statt. Doch gibt es auch von dem letztern Punkt Ausnahmen [3]).

1) Eine charakteristische Kritik dieses Surrogats einer Appellation in Strafsachen gibt Mr. Pickersgill Parl. D. (1897) vol. 47 p. 1229 ff.: „The mischief of our present system was however, that the Home Secretary had to use the machinery of the prerogative of mercy when he was really exercising the functions of a Court of Appeal, convenience was being continually outraged by the Home Secretary professing to pardon those who ought never to have been convicted. Thus in 1875 there were 22 cases in which men were nominally pardoned on ground which challenged the propriety of their conviction."

2) Siehe darüber Ridges, Constitutional Law of England 1905 p. 415 ff.

3) Ein Bild hievon gibt die Anordnung der Winter Circuits für 1905 (Times vom 2. Januar 1905): The Winter Circuits of the Judges. The following is a complete list of the commission days fixed by the King's Bench Judges for holding the ensuing Winter Assizes:

Oxford Circuit (the Lord Chief Justice and Mr. Justice Jelf). Reading, Friday, February 3; Oxford, Wednesday, February 8; Worcester, Saturday, February 11; Gloucester, Friday, February 17; Monmouth, Friday, February 24; Hereford, Wednesday, March 1; Shrewsbury, Monday, March 6; Stafford, Saturday, March 11; Birmingham, Saturday, March 18. Mr. Justice Jelf will not join the Circuit until Stafford is reached, and at the conclusion of the business there the Lord Chief Justice will return to London, while Mr. Justice Jelf will proceed to Birmingham, where he will join Mr. Justice Bray.

Midland Circuit (Mr. Justice Phillimore and Mr. Justice Bray). Aylesbury, Wednesday, February 1; Bedford, Saturday, February 4; Northampton, Wednesday, February 8; Leicester, Monday, February 13; Oakham, Monday, February 20; Lincoln, Tuesday, February 21; Derby, Wednesday, March 1; Nottingham, Tuesday, March 7; Warwick, Saturday, March 11; Birmingham, Saturday, March 18. Mr. Justice Bray will not join the Circuit until Nottingham is reached, and at the conclusion of the business at that place Mr. Justice Phillimore will return to London, while Mr. Justice Bray will proceed to Warwick alone, afterwards joining Mr. Justice Jelf at Birmingham.

Northern Circuit (Mr. Justice Wills and Mr. Justice Walton). Appleby, Wednesday, January 18; Carlisle, Friday, January 20; Lancaster, Wednesday, January 25; Manchester, Monday, January 23; Liverpool, Tuesday, February 14. Mr. Justice Wills will go to the first three places on the Circuit alone, while Mr. Justice Walton will open the commission at Manchester on Monday, January 23, in order to hear some actions left over from the Autumn Assizes. The ordinary civil and criminal business at Manchester will begin on Monday, January 30.

Der Unterschied dieser modernen Assissenrichter von denen vor der Justizreform, besteht darin, dass sie in ihren Funktionen nunmehr nicht durch den Wortlaut der Kommission, des Amtsauftrags, beschränkt sind. Jeder Assissenrichter — sie tagen niemals als Kollegium — hat formell alle Kompetenz, die der High Court in seinen 3 Abteilungen besitzt. Doch werden faktisch nur Angelegenheiten vor ihn gebracht, mit denen sich gewöhnlich die King's Bench beschäftigt (s. Francqueville I. 203). Der Appell geht von den Assissenrichtern an den Court of Appeal nach London und von da an das Oberhaus. § 158.

Die Assissenrichter haben die gesamte Strafgerichtsbarkeit konkurrierend mit den friedensrichterlichen Quartalsitzungen in Händen. Den Amtsauftrag zur Abhaltung der Assissen bekommen gewöhnlich nur die Mitglieder des Supreme Court. Welche diese sein sollen stellt immer alljährlich die Vereinigung der Richter der Kings Bench unter Vorsitz des Lord Chief Justice fest. Ausnahmsweise, wenn das eine oder andere jener Mitglieder verhindert ist, kann ein Barrister, der Kings Counsel ist, zum Assissenrichter ernannt werden, durch die Judicature Act von 1884 auch ein Grafschaftsrichter (47/8 Vict. c. 61).

Das System der Assissen hat einen Uebelstand, aber einen grossen: Die Kürze der jährlichen Sessionen, die zu Prozessverschleppung führt (Francqueville I. p. 205 f.). Ausserdem wird über Entziehung notwendiger richterlicher Arbeitskraft von den Londoner Reichsgerichten durch die Assissen geklagt[1]).

d) Die Funktionen des Supreme Court in seiner Gesamtheit.

Durch einen Richterausschuss dieses Gerichtshofes (das sog. Rule Committee) werden im wesentlichen die Prozessordnungen bestimmt. Nach s. 17 der Judicature Act von 1875 (in Verbindung mit s. 17 der Appellate Jurisdiktion Act von 1878 s. 19 der Judicature Act von 1881) kann die Krone im Staatsrat auf Anempfehlung jenes Ko-

---

South-Eastern Circuit (Mr. Justice Grantham and Mr. Mr. Justice Channel). Huntingdon, Wednesday, January 11; Cambridge, Friday, January 13; Ipswich, Tuesday, January 17; Norwich, Monday, January 23; Chelmsford, Monday, January 30; Hertford, Saturday, February 4; Lewes, Wednesday, February 8; Maidstone, Thursday, February 16; Guildford, Friday, February 24. Mr. Justice Grantham will go on the first part of the circuit concluding at Chelmsford, while Mr. Justice Channell will take the second half.

Western Circuit (Mr. Justice Lawrance and Mr. Justice Kennedy). Devizes, Wednesday, January 11; Dorchester, Monday, January 16; Taunton, Friday, January 20; Bodmin, Thursday, January 26; Exeter, Friday, February 3; Winchester, Friday, February 10; Bristol, Friday, February 17. Mr. Justice Kennedy will not join the Circuit until Exeter is reached. Special jury cases will be taken on the second working day, except at Taunton, where civil work will not be proceeded with until Tuesday, January 24.

North-Eastern Circuit (Mr. Justice Ridley and Mr. Justice Bigham). Newcastle, Thursday, February 23; Durham, Thursday, March 2; York, Friday, March 10; Leeds, Thursday, March 16. The two Judges will go to all the places.

North Wales Circuit (Mr. Justice Bucknill). Welshpool, Thursday, January 12; Dolgelly, Saturday, January 14; Carnarvon, Wednesday, January 18; Beaumaris, Monday, January 23; Ruthin, Thursday, January 26; Mold, Tuesday, January 31; Chester, Tuesday, March 7; Cardiff, Wednesday, March 15.

South Wales Circuit (Mr. Justice A. T. Lawrence). Haverfordwest, Saturday, January 14; Lampeter, Wednesday, January 18; Carmarthen, Monday, January 23; Brecon, Friday, January 27; Presteign, Wednesday, February 1; Chester, Tuesday, March 7; Cardiff, Wednesday, March 15. Mr. Justice Bucknill and Mr. Justice Lawrence will return to London at the conclusion of the business at Mold and Presteign respectively, and will both go back to Chester and Cardiff in March.

Both civil and criminal business will be taken at all the places.

1) Siehe Parl. D. vol. 89 (1901) p. 691. Ueber andere Uebelstände Parl. D. vol. 92 (1901) p. 1464, 1466, 1468.

§ 158. mitees die Prozessordnung erlassen. Wie jede wichtigere Rechtsverordnung unterliegt auch diese Verordnung den Publikationsregeln der Act von 1893 (s. oben I. S. 141 f.). Jenes Rule Committee besteht aus dem Lord Kanzler und einigen Richtern des Supreme Court, nämlich dem Präsidenten der King's Bench, dem der Probate etc.-division, 4 andern vom Lord Kanzler bestellten Richtern des Supreme Court, und seit 1894 (57/8 Vict. 16 s. 4) dem Vorstand der Incorporated Law Society (s. über diese Bd. I. S. 110 Anm. 1) und 2 vom Lord Kanzler cooptierten Personen, von denen eine ein aktiver Barrister sein muss.

Ein Rat aller Richter des Supreme Court soll alljährlich zusammentreten, Defekte der Rechtspflegeformen in Beratung ziehen und einen Bericht mit Verbesserungsvorschlägen dem Home Secretary überreichen (s. 75 der Judicature Act von 1873).

3. Die Gerichtshöfe in der Provinz:

Dieselben sind die Grafschaftsgerichte (County courts), die friedensrichterlichen Sitzungen resp. ihr Surrogat die städtischen Polizeigerichte (recorders and stipendiary magistrate). Von den letztern soll noch im Kapitel Lokalverwaltung weiter unten gehandelt werden. Hier nur von den erstern, den county courts.

Dieselben sind seit 1846 eingerichtet, namentlich zur Realisierung geringerer Streitsummen. Die Hauptacte, die sie gegenwärtig reguliert, ist die von 1888 (51/2 Vict. c. 43.) Jede Grafschaft zerfällt in eine Reihe von Distrikten. In jedem Distrikt wird gewöhnlich einmal im Monat der Gerichtshof tagen. Jeder der Distrikte zerfällt in eine Zahl von circuits, welchen je ein Richter vom Kanzler zugewiesen ist. Derselbe muss Barrister von mindestens 7jähriger Praxis sein. Der Kreis der sachlichen Kompetenz der Grafschaftsgerichte wird von Jahr zu Jahr erweitert. Zu ihr gehört nunmehr die Judicatur in Rechtsstreitigkeiten der Arbeiterschutzgesetzgebung, eine Equitygerichtsbarkeit bis zum Streitwert von 50 £, schliesslich eine See- und Bankerottgerichtsbarkeit in einigen Grafschaftsgerichtsbarkeiten [1]. Durch ein Gesetz von 1903 (3 Edw. VII. c. 42 s. 5) ist der Krone die Möglichkeit gegeben worden, Streitsachen über 50 £, die bisher niemals von den Grafschaftsgerichten judiziert werden konnten, an einzelne Grafschaftsgerichte zu übertragen, zur Entlastung des High Court [2]. Die Richter werden vom Kanzler — nicht von der Krone — ernannt und entlassen. Das Prozessverfahren, wie es von den Grafschaftsgerichten gehandhabt wird, wird vom Lord Kanzler im Vereine mit dem Rule Committee des Supreme Court festgestellt.

Die Jury [3], die gegenwärtig aus 8 Mitgliedern zusammengesetzt sein muss, kann, wenn der Streitwert über 5 £ ist, immer, wenn er unter 5 £ ist, nach Ermessen des Richters einberufen werden.

Der Appell läuft von den Grafschaftsgerichten an den High Court of Justice und zwar je nach der Beschaffenheit der Streitsache in eine der 3 Abteilungen desselben.

Wie wichtig die Tätigkeit dieser Grafschaftsgerichte im Rahmen der englischen Gerichtsorganisation geworden ist, geht daraus hervor, dass sie ebenso fähig sind, einen Anspruch in Konkurssachen, der 100 000 £ beläuft, zu entscheiden, wie die Klage

1) Nur Liverpool, Cardiff und einige andere Städte bedienen sich dieser Seegerichtsbarkeit der Grafschaftsgerichte. Auch die Equity-Gerichtsbarkeit derselben ist sehr gering. Von ungefähr 1 338 732 Streitsachen bloss 712 in Equityfällen. Siehe die Auszüge aus den County Court Returns in der Times vom 16. September 1905 p. 9.

2) Auch ist für einige Kategorien der Streitsachen, die frühere Maximalgrenze des Streitwertes von 50 £ auf 100 £ erhöht. Doch hat die Entlastung, die beabsichtigt war, in der Praxis nicht stattgefunden. Siehe Times a. a. O.

3) In der Praxis wird von der Jury der Grafschaftsgerichte wenig Gebrauch gemacht. Times a. a. O.

des kleinen Mannes, die 10 s beträgt. Auch die Statistik spricht dafür[1]. Die Zahl der entschiedenen Streitsachen betrug im Durchschnitt der Jahre 1893—1897 etwa 1135 215. Davon gelangten nur 52 Berufungen an den High Court of Justice (Kings B. Division)[2]. § 158.

4. Schottland und Irland.

Die schottische Gerichtsorganisation ist schon zum Teile oben (Bd. I. S. 185 f.) besprochen worden, zum Teil wird sie noch weiter unten im Zusammenhange mit der Verwaltungsgerichtsbarkeit besprochen werden. Appell an das Oberhaus in London ist durch die Judicature Act von 1876 vorgesehen. Für Irland besteht ein dem englischen Supreme Court analog eingerichteter Gerichtshof (40/41 Vict. c. 57). Ein Appell von diesen an das Oberhaus in London existiert wohl. Er ist aber auf solche Streitsachen beschränkt, wo von den bisherigen, d. i. bis 1877 vorhandenen (s. 86 der zit. Act.) irischen Gerichten, die zum High Court of Justice und Court of Appeal von Irland verschmolzen wurden, ein Appell lief. Dass er daher in wichtigen Fällen, wie z. B. in der neu aufgekommenen Arbeiterunfallschutzgesetzgebung nicht läuft, ist Tatsache. (S. Report on Workmens' Compensation 1904.)

Kritische Würdigung der englischen Gerichtsorganisation[3]. § 159.

Die auch noch heute besonders hervortretenden und allgemein beklagten Mängel der englischen Gerichtsorganisation sind:

1. Das Fehlen eines eigentlichen Justizministeriums und zugehöriger Beamten. Der Lord Kanzler hat zum Teil die Funktionen eines Justizministers. Diese Arbeit, abgesehen von seiner politischen Tätigkeit, ist zu schwierig, um sie allein zu bewältigen und das ihm zur Hilfe beistehende Personal, ein permanenter Sekretär und 2 Privatsekretäre sind hiefür ganz ungenügend. Man denke nur daran, dass dieser Beamtenstab vorläufig den Staat nur ungefähr 3000 £ kostet, während ihn der der Admiralität über 312 000 £, der des Landwirtschaftsministeriums 120000 £, der des Selbstverwaltungsministeriums etwa 233 000 £ kostet, und es wird klar, wie ungenügend diese Zentralstelle der Justiz besetzt ist. (Whitaker's Almanach 1906 p. 156 ff.)

2. Das Fehlen eines einheitlichen Appellhofs für das britische Reich, was bewirkt, dass der Court of Appeal mit Arbeit überbürdet[4] und stets im Rückstand ist, während das House of Lords und das Judicial Committee des Privy

1) L. Q. R. vol. XVI. (1900) p. 230, siehe auch die Country Courts bei Ridges, Constitutional Law of England 1905 p. 229 ff.

2) Trotz der Debtor's Act von 1860 (1. 4) die den Schuldarrest aufhebt, ist ein solcher durch s. 5 der genannten Act dem High Court of Justice und namentlich dem County Court übertragen, wenn es sich um eine durch Richterspruch festgestellte Schuld oder Teilschuld handelt und der Schuldner die Geldmittel zur Zeit seiner Verurteilung entweder hatte oder noch hat, und nur aus Nachlässigkeit seine Schuld nicht berichtigt hatte oder hat („has or has had since the date of the order or judgement the means to pay the sum in respect of which has made default and has refused or neglected, or refuses or neglects to pay the same"). Diese abscheuliche Form des Schuldarrests wird damit verteidigt, dass sonst den Armen überhaupt gar kein Kredit (namentlich für Ratenzahlungen!) gewährt würde (siehe L. Q. R. vol. XVIII. p. 245). Ein Bericht über die Tätigkeit der Grafschaftsgerichte im Jahre 1904 ergibt die erschreckende Tatsache, dass auf Grund dieser Bestimmung 1904 nicht weniger als 135 798 Verhaftungsbefehle erlassen und 11 066 Schuldner eingesperrt wurden (siehe Times vom 16. September 1905 p. 9).

3) Siehe L. R. R. vol. VII. p. 346 ff.; vol. VIII. p. 129 ff.; vol. IX. p. 321 ff.; vol. XVI. p. 129 ff. und 229 ff.; vol. XVIII. p. 237 ff.

4) Parl. D. vol. 79 p. 1225.

§ 159. Council mitunter müssig sein müssen[1]); dazu kommt noch, dass eine eigentliche Appellgerichtsbarkeit in Kriminalsachen vollkommen fehlt[2]).

---

1) Siehe L. Q. R. vol. VII. p. 256 ff.

2) Dem sollte folgende in der Session von 1905 im Oberhause eingebrachte Bill abhelfen. Danach sollte der sich zu Unrecht verurteilt Fühlende das Recht haben an die King's Bench mittelst „Stating a Case" zu appellieren. Die Bill lautete in ihrer nach dem Committeestadium erlangten Form, wie folgt (siehe Times vom 19. Juli 1905):

„1. (1) Where on the trial of any person any Judge refuses to reserve a question of law which he has power to reserve under section 1 of the Crown Cases Act, 1848, the person tried may, if convicted, apply within such time as may be fixed by rules of Court to the King's Bench Division of the High Court, upon affidavit of the facts, for a rule to show cause why the Judge should not state a case under that Act in the same manner as if the question of law had been reserved.

Any decision of the Court refusing, granting, discharging, or making absolute any such rule shall be final and without appeal, and on the application for any such rule the Court may in any case, if they think fit make the rule absolute in the first instance.

(2) If the rule is made absolute the Judge shall state a case accordingly, and the Crown Cases Act, 1848, shall apply as if the question of law on which the case is stated had been reserved at the trial.

(3) Any powers which may be exercised by the Judge under section 1 of the Crown Cases Act, 1848, may be exercised by a Court granting or making absolute a rule under this section, and the Court may make such order as to the custody or admission to bail of the prisoner as they think necessary.

(4) In this Act the expression „Judge" includes any person having power to reserve a question of law under section 1 of the Crown Cases Act, 1848.

2. The Court hearing and determining a question of law with respect to which a case is stated under the Crown Cases Act, 1848, whether in pursuance of this Act or otherwise, shall, in addition to the powers given to them by that Act, have power to order the re-trial of the case, and may also order that any conviction or judgement shall stand, if they consider that no miscarriage of justice has in point of fact, occurred, notwithstanding that they are of opinion that the question of law should have been decided in favour of the person convicted, and if the Court order a re-trial of the case, they may make such order as to the custody or admission to bail of the prisoner and the renewal of the recognizances of the witnesses pending the re-trial as they think necessary to meet the circumstances of the case.

3. Where it appears to the Court on the hearing of any case stated under the Crown Cases Act, 1848, whether in pursuance of this Act or otherwise, that it is desirable that a prisoner should be represented by counsel, the Court may, if they think fit, certify that the prisoner may have legal aid, and the expenses of such legal aid may be allowed and paid in the same manner as the costs for the prosecution are paid, subject to any rule which may be made for the purpose under the Prosecution of Offences Act, 1879, and to any regulations as to the rates or scales of payment which may be made by a Secretary of State.

4. In the event of a re-trial being ordered under this Act of any case tried before a Court of Quarter Sessions, the Court ordering the re-trial may, if they think fit, order the case to be re-tried at the next practicable Court of Assize of the county or place in which the venue was laid to be tried as if the bill of indictment had been presented to and found by the grand jury of the said county or place instead of the grand jury of the Court of Quarter Sessions, and the bill of indictment, depositions, and all other documents and things relating to indictment shall be transmitted from the Court of Quarter Sessions to the Court of Assize in accordance with any orders given for the purpose by the Court ordering the re-trial.

5. Rules of Court made under section 17 of the Supreme Court of Judicature Act, 1875, may regulate generally the practice and procedure under this Act.

6. (1) This Act may be cited as the Crown Cases Act, 1905, and the Crown Cases Act, 1848, and this Act may be cited together as the Crown Cases Acts, 1848 and 1905.

(2) This Act shall not extend to Scotland.

7. Where a Court of Quarter Sessions reserve a question of law under the Crown

3. Die übermässige Zentralisation der Gerichtspflege, die noch fortbesteht und die Rechtspflege verteuert. Die Richter des County Courts gelten noch immer nicht als vollwertig und erfahren ungerechtfertigterweise mindere Besoldung (1500 £), während ihre Kollegen in London das 3fache erhalten, trotzdem erstere die Hauptmasse der Rechtsstreitigkeiten erledigen. § 159.

4. Die Kostspieligkeit des englischen Prozesses, die einmal in der Teilung der Parteivertreter in Barristers und Sollicitors, sodann aber in der Tatsache ihren Grund hat, dass die englische Advokatentätigkeit noch immer nach der „Elle" des Schriftsatzes und nicht nach dem Werte der Streitsumme bemessen wird. Erwägt man noch dazu, dass die von der Gegenpartei gesetzlich einbringbaren Streitkosten unverhältnismässig geringer sind („costs between party and party") als die Auslagen, die der Sollicitor seinem Klienten anrechnet (costs as between party and sollicitor) eine Unterscheidung der Kosten, die allerdings nur in dem High Court, nicht im County Court gemacht wird, so wird man das englische Sprichwort begreifen:

„There is one thing more expensive than winnig a law suit, and that is losing one" [1]),

5. Die mangelhafte Vorbildung der praktischen Juristen in den sog. „Inns of Court" [2]).

Die Jury [3]). § 160.

Im folgenden sollen nicht etwa die die Jury beherrschenden prozessualen Grundsätze wiedergegeben, sondern nur die sich auf das Staatsrecht beziehenden. Nur soviel sei aus jenen hervorgehoben, dass die Jury vor dem Appellhof nicht verwendet wird. Von den übrigen Gerichten wird sie in Zivilsachen von dem High Court of Justice

---

Cases Act, 1848, any recognizances may, subject to any rules made under section 29 of the Summary Jurisdiction Act, 1879, be taken out of Court before any justice of the peace, or where any of the parties is in prison before the governor or other keeper of the prison, and the same consequences of law shall ensue as if the recognizances had been entered into before the Court of Quarter Sessions by which the Question of law was reserved.

8. Where on the hearing and determining of a question of law with respect to which a case is stated under the Crown Cases Act, 1848, whether in pursuance of this Act or otherwise, the judgment of the Court stating the case is affirmed, any sentence of penal servitude or imprisonment on the person convicted shall begin to run, in the case of a person admitted to bail from the date of his subsequent reception into prison, and in the case of a person committed to prison under sentence and not admitted to bail from the date on which he is so committed."

Diese Bill wurde nicht Gesetz. Eben (siehe Parl. D. vom 27. März 1906) hat eine Bill in 2. Lesung das Oberhaus passiert, wonach eine Appellation in Strafsachen an einen Court of Criminal Appeal, bestehend aus mindestens 3 Richtern mit dem Lord Chief Justice als Vorsitzenden, gehen soll. Im grossen und ganzen soll das künftige Gesetz dasselbe wiederbringen, wie der vorjährige Gesetzentwurf, nur sollen noch ausserdem nicht bloss Rechts-, sondern auch Tatfragen im Appellationswege überprüft werden dürfen.

1) L. Q. R. vol. XIX. p. 430.

2) L. Q. R. vol. XIV. p. 227 f. Siehe auch vol. XII. p. 386 ff. und vol. XVI. p. 288 ff.

3) Literatur: Für die Geschichte: Forsyth, History of the Trial by Jury 1852. Brunner, Die Entstehung der Schwurgerichte 1871. Gneist, Die Geschichte des Selfgovernment 1863 p. 86 ff. und passim. P. and M. I. p. 117 ff. und II. 614 ff. und 639 ff. Thayer, A Treatise on Evidence at Common Law, New-York 1898. Für das geltende Recht: Blackstone-Stephen, Commentaries 12. ed. III. p. 559 ff.; IV. p. 373 ff. Thayer a. a. O. Renton vol. 7 p. 155—157. Francqueville I. p. 500 ff. Die Quellen des Rechts sind: 6 Geo. IV. c. 50, 25/6 Vict. c. 107, 33/34 Vict. c. 77.

§ 160. und den Grafschaftsgerichten gewöhnlich[1]) dann zusammenberufen, wenn eine der Parteien es verlangt. In Strafsachen wird jeder Beschuldigte von jedem Strafgerichte vor eine Jury gestellt, ausgenommen, wenn er wegen kleiner Polizeidelikte vor friedensrichterlichen „petty sessions“ oder einem andern Polizeigerichte, das mit summarischer Strafgerichtsbarkeit (court of summary jurisdiction) ausgestattet ist, sich zu verantworten hat. (S. Francqueville 177.) Das für Irland bestehende Ausnahmerecht haben wir schon oben dargestellt. (S. I. S. 198.)

I. Die Listenbildung.

Die Generalliste der Geschworenen für jede Grafschaft, das sog. „Jurors Book“ wird alljährlich angelegt aus den Listen, welche der Kirchspielrat (parish council) als Nachfolger der Armenaufseher für jedes Kirchspiel anfertigen lässt. Er veranlasst dies auf Grund der alljährlich ergehenden Anordnung des Clerk of the peace der Grafschaft (County Juries Act 1825 s. 12; Juries Act 1862 s. 3 f. und Local Government Act 1888 s. 89) und zwar bis längstens 1. September eines jeden Jahres. In der letzten Septemberwochen überprüfen die Friedensrichter in petty sessions, die zuvor durch 3 Wochen (6 Geo IV. c. 50 s. 9) ausgelegten Kirchspiellisten, gegen die quivis ex populo Einsprache erheben kann, sei es dass er seine Eintragung beanstandet, sei es, dass er die anderer vermisst. Die Friedensrichter können als Resultat der Ueberprüfung nicht bloss Streichung von Namen, sondern auch Hinzufügung ausgelassener Namen anordnen, wovon die davon Betroffenen verständigt werden müssen und wogegen ihnen Einspruch innerhalb von 4 Tagen zusteht. Darüber entscheiden die nämlichen Friedensrichter endgültig (6 Geo. IV. c. 50 s. 10).

II. Die Voraussetzungen der Geschworenendienstpflicht.

Dass die Jury in ihrer Zusammensetzung demselben Nachbarverbande der Grafschaft, wo der Streitfall zur Verhandlung kommt, entnommen sein müsste, ist gegenwärtig nicht mehr nötig (13 Geo. IV. c. 25). Hingegen muss der für den Geschworenendienst qualifizierende Grundbesitz in jener Grafschaft gelegen sein.

Die wichtigste Bedingung für den Geschworenendienst in der gewöhnlichen Jury (common jury) ist, abgesehen von dem gesetzmässigen Alter (21—60. Lebensjahr) die Grundbesitzqualifikation: dieselbe ist in Grafschaften

1. Volleigentum oder eigentumsähnliche Befugnisse (freehold, copyhold, customary tenure u. a.) an liegendem Gut von jährlichem Reinertrage (die „reprises“, Abzüge, abgerechnet) von 10 £.

---

1) Die Fälle, in denen in Civilsachen eine Jury einberufen wird, sind im einzelnen durch Regeln (rules) des Supreme Court of Justice festgestellt:

1. Bei Schadenersatz wegen Beleidigung, Verleumdung, ungerechtfertigter Verhaftung, böswilliger strafrechtlicher Verfolgung, Verführung oder Bruch des Heiratsversprechens kann der Kläger im Zeitpunkt der Ankündigung der Streitverhandlung und der Geklagte gewöhnlich 4 Tage nach Zustellung dieser Ankündigung seinen Antrag auf Einberufung einer Jury stellen (Order XXXVI. rule 2).

2. In allen übrigen Streitfällen kann auf Antrag jeder Partei, der innerhalb von 10 Tagen nach der Ansetzung der Streitverhandlung gestellt wird, die Jury zugezogen werden (rule 6). Ausnahmen von dieser Regel sind:

a) In der Chancery Division wird ohne Jury verhandelt (rule 3).

b) Der Gerichtshof oder Richter kann im konkreten Falle, wo es auf lange Prüfung von Dokumenten oder Rechnungen ankommt, die Beiziehung der Jury versagen.

3. Auch der Richter kann, selbst wo Parteiantrag nicht vorliegt, aus eigenem die Beiziehung einer Jury verfügen (rule 7 [α]).

Für und gegen die Heranziehung der Jury in Civilsachen siehe den Artikel in der L. Q. R. vol. VII. p. 15 ff. und Times August 1891. Für die Abschaffung der Jury in Civilsachen tritt auch neuestens L. Q. R. vol. 17 p. 171 ff. ein.

2. Pachtbesitz oder Usufruktus an liegendem Gut von 20 £ Reinerträgnis. § 160.

3. Innehabung eines selbständigen Haushalts, der zu einem Steuerkapital von 20 £ ausserhalb Londons und von 30 £ in London für die Zwecke der Armen- oder Häusersteuer (inhabited house duty) eingeschätzt ist. (Juries Act 1825 s. 1.) In der City von London muss der Geschworene ein Householder oder Inhaber von Geschäftslokalitäten sein und ein Vermögen von 100 £ besitzen (s. 50 der Juries Act von 1825).

In den Städten, die Korporationen sind, bestimmt das Herkommen die nötigen Grundbesitzqualifikationen.

Früher war auch englische Staatsbürgerschaft ein Erfordernis der Geschworenendienstpflicht. Eine Ausnahme war nur die Jury de medietate linguae, die berufen wurde, wenn Ausländer im Streitfall verwickelt waren, und wozu zur Hälfte Ausländer geladen wurden. Seit 33/4 Vict. c. 14 s. 5 ist diese Juryform abgeschafft. Auf der anderen Seite ist aber auch das Erfordernis der britischen Staatsangehörigkeit abgeschafft worden (33/4 Vict. c. 77).

Für die Spezialjury, die seit 1671 eingeführt ist und den Zweck hat, Personen von besonders hohem sozialem Niveau für den Jurydienst in besonders wichtigen [1]) Fällen mobil zu machen, sind besondere Bedingungen vorgeschrieben:

1. Berechtigung zum Titel „Esquire", Bankier- oder Kaufmannseigenschaft oder

2. Bewohner eines städtischen Wohnhauses von einem zur Armen- oder Haussteuer eingeschätzten Steuerkapital von 100 £ in Städten von 20 000 Einwohnern (und mehr), von 50 £ in Städten unter 20 000 Einwohnern, oder

3. Inhaber eines Wohnungsbestandteiles, der nicht ein Landhaus ist, oder eines Besitztums, das nicht eine ländliche Farm ist und einen steuerbaren Kapitalwert von 100 £, oder wenn Landfarm, einen steuerbaren Kapitalwert von mindestens 300 £ hat.

III. Die Bildung der Listen für die betreffende Gerichtssession (sog. panel) erfolgt durch den Sheriff, richtiger durch seine Subalternbeamten, in der City von London durch einen besonderen städtischen Beamten, den sogenannten Secondary.

Das Geschworenenamt ist vorwiegend ein Ehrenamt. Für Jurydienste vor dem High Court in Zivilsachen bekommen die gewöhnlichen Geschworenen nur eine geringfügige Entschädigung (in London für jeden Streitfall 1 sh., in der Provinz nur 8 d.) [2]). In Kriminalsachen bekommen sie nichts (Renton VII. 155) vor dem Grafschaftsgericht nur 1 sh. für jeden Rechtsfall 51/52 Vict. c. 43 s. 101). Das Ehrenamt ist aber auch eine durch den für den Streitfall funktionierenden Richter erzwingbare Pflicht. Gewöhnlich kann niemand, der einmal als Geschworener gedient, innerhalb der nächsten 2 Jahre zum Geschworenenamt gezwungen werden. (33/4 Vict. c. 77 s. 19.) Für Yorkshire ist diese Schonzeit sogar auf 4 Jahre ausgedehnt. (6 Geo. IV. c. 50 s. 42.)

IV. Kritische Würdigung.

Die Vorzüge des Jurysystems sind so oft erörtert, dass sie nicht des weitern hier noch erwähnt zu werden brauchen. Sie liegen kurz, sofern sie für Strafsachen

---

1) In Strafsachen kann jeder, der nicht einer treason oder einer felony beschuldigt ist, eine Spezialjury verlangen, doch kann der Richter ihm dies abschlagen (6 Geo. IV. c. 50 s. 30). In Civilsachen hat das Recht, eine Spezialjury zu verlangen gewöhnlich nur der Kläger (15/16 Vict. c. 76 s. 109). Hier kann ihm dies Recht nicht durch den Richter verwehrt werden. Faktisch ist die Spezialjury in Kriminalfällen ganz ausser Brauch (Francqueville I. p. 519).

2) Doch wurde mitunter der Antrag gestellt, durch Gesetz den Common Jurors Diäten aus Kommunalmitteln zu gewähren. Siehe darüber Parl. D. (1897) vol. 51 p. 396; vol. 52 p. 401. Special jurymen können bis zu 1 £ für den ganzen Streitfall erhalten (Act von 1825 s. 35).

§ 160. verwendet werden, in der Sicherung vor Vergewaltigung durch das Richteramt in politisch schwer bewegten Zeiten, sofern sie in Zivilsachen verwendet werden, um das Richteramt in der Beurteilung von Fragen des praktischen Lebens zu unterstützen. Nicht zu vergessen sind aber dabei die von Francqueville im Anschlusse an parlamentarische Enquêten markierten Schäden des englischen Systems: sie bestehen zum Teil darin, dass nur der weniger Bemittelte seine Geschworenendienstpflicht erfüllt, während der Bemitteltere, nicht zum geringsten Teil durch Bestechung der Subalternbeamten des Sheriffs (tipping the sheriff officers) sich dieser Pflicht zu entziehen weiss (siehe auch Parl. D. vom 3. April 1906). Das von Gneist[1]) mit Emphase betonte Ehrenamt des Sheriff als Ausübung des Selfgovernment ist kein genügendes Bollwerk für die unparteiische Heranziehung zu jener Pflicht, da dies Geschäft ganz in Händen der Subalternbeamten ist.

Wenn trotzdem die Jury in England so gut funktioniert, so beruht dies nicht zum mindesten darauf, dass sie, wie Thayer[2]) nachgewiesen hat, durch die strengen Beweisregeln (rules of evidence), welche die Gerichtspraxis aufgestellt hat, wesentlich in ihrem freien Ermessen, namentlich bei Beurteilung der technischen Fragen des praktischen Lebens eingeengt ist.

§ 161. Die Juristeninnungen[3]) (inns of court) und die Solicitors.

I. Die Juristeninnungen sind sehr hohen Alters und haben heute die öffentliche Funktion unserer Anwaltskammern und dazu noch die Fürsorge für die Ausbildung aller Juristen im Reiche.

Ihr Ursprung geht in die Zeit des 14. Jahrhunderts zurück. Es waren dies Juristenzünfte seit ihrem Bestehen. Schon der Name „inn" deutet auf die gemeinsamen Mahlzeiten, die da von Mitgliedern (apprentices in hostels) eingenommen wurden. Sodann die gemeinsame Wohnung und die an die Mahlzeiten sich anschliessenden juristischen Uebungen (sog. moots und bolts). Schliesslich die Tatsache, dass vom 16. Jahrhundert an sie selbst dem Könige gegenüber das ausschliessliche Recht auf Kreierung von Anwälten erfolgreich geltend machten, wie dies auch unter Elisabeth durch Spruch der Richter anerkannt wurde.

Wie alle Zünfte, erlagen auch sie der Gefahr der Verknöcherung, und man musste im 19. Jahrhundert des öftern Hand anlegen, um sie ihrer Hauptaufgabe, der Heranbildung von Juristen zweckdienlicher zu machen. 1833, 1846 und 1855 wurden die Uebelstände durch parlamentarische Enquêten blossgelegt, und seit der Zeit sind mannigfache Verbesserungen in ihrer Einrichtung und ihren Funktionen — meist von den Innungen selbst — unternommen worden.

Einer Darstellung ihrer heutigen Organisation soll sich die ihrer wichtigsten Funktionen: als Vorbereitungsschule der praktischen Juristen des Reichs und als Anwaltskammer anschliessen.

1. Die heutige Organisation.

1) Gneist, Die Bildung der Geschworenengerichte in Deutschland 1849 und Selfgovernment a. a. O. passim.

2) Thayer, A Treatise on Evidence at Common Law 1898.

3) Literatur: Francqueville I. ch. VIII. Blackstone-Stephen a. a. O. I. p. 14 ff. und III. p. 228 ff. Ridges a. a. O. p. 245 ff. Christian E. B. V., A short history of Solicitors, London 1896. Von Blaubüchern kommen in Betracht: Report of C. Committee on the present State of Legal Education in England and Ireland P. P. 1846 Nr. 686 und Report of Commissioners on the Arrangements in the Inns of Court and of Chancery for promoting the Study of Law and Jurisprudence P. P. 1854/5 Nr. (1998).

§ 161. Keine der Innungen ist Korporation. Auch hier ersetzt, wie bei den anderen passiven Verbänden Englands (s. oben I. S. 61 ff.) der Trust die Vermögensrechtsfähigkeit. Jede der Innungen hat — wie dies von autoritativer Seite (der Lord Kanzler) anerkannt würde, eine öffentliche Vertrauensstellung (public trust) zu erfüllen (H. D. 5. Mai 1875 und 17. April 1877).

Die heute vorhandenenen 4 Innungen führen die Namen: Gray's Inn, Lincoln's Inn und Inner und Middle Temple.

In ihrem Innern herrscht noch formell die alte Zunftorganisation. Gemeinsame Wohnungen, oder wenigstens Bureaulokalitäten in nachbarlichem Zusammenhange, gemeinsame Mahlzeiten, wenigstens zu bestimmter Zeit, sind noch Ueberreste der alten „vita communis". Vor allem aber die Einteilung der Mitglieder nach dem Schema der Zunft in Lehrlinge, Gesellen, Meister ist erhalten, nur dass sie hier apprentices, barristers und benchers heissen.

Die Benchers stehen auf der obersten Stufe. Sie führen die Verwaltung der Innung. In ihrer Zahl befinden sich nicht bloss ex-officio alle Reichsrichter, sondern auch gewöhnlich alle diejenigen Barristers (Anwälte), denen die Krone den Titel eines K. C. (Kings Counsel) übertragen hat. Ihre Zahl war 1904: 274 (Ridges a. a. O. p. 249.) Die übrigen, abgesehen von besonderen Ehrenmitgliedern, die königlichen Prinzen u. a., werden von den vorhandenen Benchers durch Cooptation hinzugewählt.

Die Vereinigung aller Benchers heisst in den Temple-Innungen Parlament, in Lincolns Inn: council, in Gray's Inn: pension. Sie wird von dem alljährlich neugewählten Schatzmeister (treasurer) der Innung geleitet. In Wirklichkeit leitet aber sein Stellvertreter mit einem Bureau von Beamten die laufende Verwaltung. Die Benchers-Würde kostet eine nach den 4 Innungen verschiedene Gebühr. Die ältesten Benchers haben Naturalwohnungen in den stolzen Gebäuden, die den Innungen gehören und die in der Nähe der Gerichtshöfe jedem Londonbesucher beim Passieren der Chancery Lane auffallen.

Unter den Benchers stehen als Mitglieder der Innung die Barristers, die Anwälte, zu welcher Kategorie jeder Student nach mindestens 3jähriger Zugehörigkeit zur Innung (21 Jac. I. c. 23) und nach Bestehen der nötigen Prüfungen (s. weiter unten) promoviert wird.

Unter den Barristers stehen die Studenten.

Die besondere Kategorie der Barristers, die als Kings Counsels bekannt, ist heute von untergeordneter Bedeutung und wird nach der Anciennität verliehen. Der K. C. darf Vertretungen in Strafsachen nur mit Genehmigung der Krone resp. des Home Secretary übernehmen.

Die frühere Kategorie der serjeants-at-law, die grosse Privilegien hat, ist seit der Justizreform von 1873 und 1875 ganz auf den Aussterbeetat gesetzt worden, da nunmehr die Richter nicht mehr aus ihrer Zahl genommen werden müssen. Ihr Innung, die früher bestanden hat (serjeants inn), ist seit 1877 durch eigenen Beschluss aufgehoben.

2. Die Funktion als Anwaltskammern.

Jede der Innungen hat das Recht über die Ehrenhaftigkeit ihrer Mitglieder zu wachen und sie, wenn notwendig, aus der Innung auszustossen (sog. disbar). Das Organ zur Ausübung dieser Befugnisse ist die Gesamtheit der Benchers.

Ein von einer Innung Ausgestossener kann nicht Mitglied einer anderen werden, ist demnach von der Ausübung des Anwaltsberufes ausgeschlossen.

Die Reichsrichter sind in ihrer Gesamtheit die visitors, d. h. die Appellinstanz für diese Disziplinarmassregel der Innungen; faktisch ereignet es sich aber kaum, dass sie eine von der Innung verfügte Ausstossung wieder aufheben.

§ 161. Ebenso, wie niemand ohne Zustimmung der Benchers in die Innung aufgenommen werden kann, ebensowenig kann er ohne deren Zustimmung die Innung verlassen, das heisst auf seine Stellung als Anwalt verzichten.

Die Wahrung der Staatsinteressen erfolgt durch ein gemeinsames Organ aller 4 Innungen, das sog. bar committee, geschaffen 1881[1]).

3. Die Funktion als Vorbereitungsschule der praktischen Juristen. Diese Funktion liess und lässt auch jetzt noch viel zu wünschen übrig. Die Teilnahme an der „vita communis“ und den gemeinsamen Uebungen (keep terms) ist jetzt reine Formsache. Gegenwärtig fungiert für sämtliche Innungen 1 Organ, welches die Vorbereitung der praktischen Juristen beaufsichtigt:

Der sog. Council ot legal education, gegründet 1865 durch übereinstimmendes Reglement aller 4 Innungen. Es besteht aus 20 Benchers, von denen je 5 von jeder Innung gewählt werden. Es sind Richter und K. C., die hiezu gewöhnlich gewählt werden. Die Wahl erfolgt auf 2 Jahre und 4 Mitglieder bilden ein Quorum.

Dieses Organ hat die Ueberwachung und Organisation des erteilten Rechtsunterrichts, ernennt die Professoren (readers und assistant readers) und Examinatoren. Das Detail des zu erteilenden Unterrichts wird durch einen permanenten 8gliederigen Ausschuss des Legal Education council besorgt, dessen Quorum durch die Zahl 3 gegeben ist. Alle 2 Jahre scheiden 2 Mitglieder des Ausschusses aus und sind für die nächste Periode nicht wieder wählbar.

Der Studiengang eines praktischen Juristen ist folgender: Jeder, der in eine Innung als Student aufgenommen werden will, muss eine Vorprüfung im Latein, Englisch und in der englischen Geschichte ablegen. (Siehe Consolidated Regulations vom Januar 1894.) Ausgenommen hievon sind nur diejenigen, welche eine öffentliche Prüfung an einer Reichsuniversität oder eine Offiziersprüfung u. a. bestanden haben. Auch können die Benchers auf Antrag der Examinatoren von der Prüfung dispensieren.

Ausser einer Inskriptionstaxe ist noch ein Kollegiengeld für alle 4 Studienjahre zu entrichten. Frühere sollicitors haben nur 3 Pflichtjahre. Während dieser Studienjahre muss der Student:

1. „Keep terms“, d. h. 6mal während eines Term mit den andern dinieren. Ein Studienjahr hat 3 Terms: 11. Januar—30. März, 15. April—31. Juli und 1. November bis 22. Dezember.

2. Die Vorlesungen, welche in den Innungen gehalten werden, anhören.

Nach dem ersten Jahre ist ein Examen (sog. pass.) über römisches Recht vorgeschrieben. Wer an einer Universität eine Rechtsprüfung bestanden, ist von diesem Examen und dem über englisches Grundeigentumsrecht befreit. Die Prüfungen über die andern Rechtsfächer (internationales Privatrecht, Völkerrecht, britisches Reichs- und Kolonialstaatsrecht und englisches Recht einschliesslich des Prozesses) können nicht vor dem 9. Term, also im 3. Studienjahr abgelegt werden. Jede Prüfung (pass.) zerfällt in eine mündliche (10 Minuten) und schriftliche (3 Stunden). Sie werden von einem lecturer d. i. dem Vorlesungsprofessor und 2 Prüfern abgehalten.

Nach dem Bestehen der vorgeschriebenen Mahlzeiten und Prüfungen erfolgt die feierliche Promotion zum Barrister (call to the bar) durch die Benchers.

In den Innungen sind auch eine grosse Zahl von Kolonialjuristen, was die Eigenschaft des Common law als municipal law (s. darüber oben I. S. 211 ff.) sehr fördert.

II. Die Solicitors sind als selbständige von den Barristers getrennte Gruppe seit dem Ende des 13. Jahrhunderts vorhanden. Sie hiessen damals attorneys (im Ge-

1) Er besteht aus den Kronjuristen (s. diese weiter unten) und 48 Barristers, von denen je 12 von jeder Innung gewählt werden.

gensatz zu den countors d. i. den Barristers) (s. P. u. M. I. 195). Schon seit der Zeit Heinrich IV. (4 Hen. IV. c. 18) wird technische Vorbildung von ihnen verlangt. Die Bezeichnung „solicitor“ findet sich zuerst in einer Act von 1605 (3 Jac. I. c. 7) und wird für die Parteienvertreter vor den Equitygerichten gebraucht, während die vor den Common-Law-Gerichten nach wie vor Attorneys heissen (Christian a. a. O. p. 70 ff.), eine Unterscheidung, die im Laufe der Zeit verschwunden ist. Seit 1729 (2 Geo. II. c. 23) beginnt die Gesetzgebung, welche genauer ihre Vorbildung und Prüfung regelt. § 161.

Die wichtigsten, hier in Betracht kommenden Gesetze (sog. „Solicitors Acts“) sind von 1843 (6/7 Vict. c. 73), 1860 (23/4 Vict. c. 127), 1870 (33/4 Vict. c. 28), 1877 (40/1 Vict. c. 25) und 1888 (51/2 Vict. c. 65) sowie die ihre Honorierung regelnde Act, die „Solicitors Remuneration Act von 1881“ (44/5 Vict. c. 44).

Die heute massgebende Bedingung für diesen Beruf ist vor allem 5jährige Praxis als sog. articled clerk bei einem Solicitor. Ein articled clerk ist ein gehörig, d. i. durch Dienstvertrag (articles of service) aufgenommener Bureaugehilfe. 4jährige Praxis genügt für Personen, die bestimmte Universitätsprüfungen bestanden, 3jährige bei Personen von akademischem Grade. Ausserdem hat jeder eine Aufnahmeprüfung (preliminary examination) eine Zwischenprüfung (intermediate examination) und eine Schlussprüfung (final examination) im Laufe der fünf Jahre zu bestehen. Diese Prüfungen, sowie die Wahrung der Standesinteressen, liegen der sog. Incorporated Law Society ob (s. über diese Bd. I. S. 110 A. 1), die darin von den Reichsrichtern, insbesondere dem Lord Chief Justice und dem Master of the Rolls beaufsichtigt wird. Nach den Prüfungen wird ein Kandidat für diesen Beruf auf Antrag in die Liste der Solicitors eingetragen, die von der Incorporated Law Society geführt wird, wobei für die Zulassung eine Taxe erhoben wird. Ausserdem muss alljährlich eine Gewerbesteuer in Gestalt von Stempeln (nach der Stamp Act von 1891 (54/5 Vict. c. 39 ss. 1, 18, 19 und sch. 1 beträgt sie 6—9 £ jährlich) entrichtet werden. Ein Barrister, der Solicitor werden möchte, muss nicht bloss auf seine Barristerwürde verzichten (disbar), sondern auch noch 3 Jahre bei einem Solicitor praktizieren und die Schlussprüfung bestehen. War er 5 Jahre als Barrister tätig, so bedarf er bloss der Schlussprüfung. Die Arbeitsteilung zwischen Barrister und Solicitor ist folgendermassen durchgeführt: Der Solicitor verkehrt mit dem Publikum und übernimmt den Prozess, dessen Plaidoyer vor den höheren Gerichten allein dem Barrister zusteht. Vor anderen Gerichten kann auch der Solicitor plaidieren, doch zieht er in schwierigen Fragen immer einen Barrister heran.

IV. Kapitel.

Das Staatssekretariat.

Das Staatssekretariat im allgemeinen. § 162.

Dasselbe umfasst heute 5 Staatssekretäre, den für innere, für auswärtige Angelegenheiten (Home und Foreign office), für Kolonien, Krieg und für Indien. Von ihnen und ihren Funktionen im einzelnen wird noch unten weiter die Rede sein. Da sie aber, wie gleich gezeigt werden soll, nach aussen eine Einheit bilden, indem einer für den andern im Bedarfsfall eintreten kann, so ist von dieser Einheit, dem Staatssekretariat als ganzem zunächst zu handeln.

§ 163. 2. Er ist „Erhalter des königlichen Friedens". Unter dieser Rubrik spielen sich vorwiegend jene Tätigkeiten ab, die man als ministerielle Polizeiverwaltung bezeichnen kann. Abgesehen von den hierher fallenden oben erwähnten Fällen des Verhaftungsrechts bei hochverräterischen Umtrieben und seine Requisitionbefugnis von Militär bei Aufständen etc., Befugnisse, die ihm schon nach Common law zustehen, hat er noch durch Gesetze in weitgehender Richtung eine Erweiterung polizeilicher Machtbefugnisse erlangt. So durch die Naturalisationsakte (33 and 34 Vict. c. 14) die Befugnis zu naturalisieren, durch die Aliens Act (5 Ed. VII. c. 13) die Fremdenpolizei, ferner die Kontrolle, ob den fremden politischen Agenten (Botschaftern etc.) die gesetzlich garantierte Exterritorialität (nach 7 Anna c. 12 s. 6) gewährt wird. Er muss auch die nötigen Lizenzen erteilen, wenn für ausländische Kriege fremder Monarchen Streitmannschaft oder -material in England angeworben wird (Foreign Enlistment Act 33 and 34 Vict. c. 90). Er hat das Recht, unter gewissen Umständen Briefe an Private gerichtet, zu eröffnen (7 Will. IV. and 1 Vict. c. 36). (Siehe darüber noch unten.) Desgleichen Telegramme (32 and 33 Vict. c. 73 s. 29; s. H. D. vol. 267 p. 294). Auch kann er (nach 26 and 27 Vict. c. 112 s. 48, 29/30 Vict. c. 3 und 31/2 Vict. c. 100 s. 17) einen Vorrang in der Beförderung von Staatstelegrammen beanspruchen. Das ne exeat regno, das alte Verbot der Krone, das Königreich zu verlassen, meist zur Anwendung gebracht bei Defraudanten und Schuldnern, die ihre Gläubiger durch Flucht hintergehen wollen, kann er vom Lordkanzler erwirken. Dabei braucht er gar keinen Grund für das ne exeat zu erbringen (über das ne exeat s. Blackstone-Stephen III. p. 542).

Auslieferungen an fremde Mächte nach den Extraditions Acts von 1870, 1873 und 1895 (33/4 Vict. c. 52 s. 7; 36/7 Vict. c. 60 s. 7 und 58/9 Vict. c. 33) vermittelt er den fremden Mächten gegenüber. Desgleichen den Kolonien Englands gegenüber nach der Fugitive offenders Act von 1881 (44 and 45 Vict. c. 69 s. 2—10) u. a. m.

Er führt die Oberaufsicht über die Polizeiverwaltung in England (s. darüber Kap. Local Goverment). Die Gefängnisverwaltung befindet sich unter seiner Oberaufsicht, auch ist er es, welcher durch Einwirkung königlicher Gnade Strafumwandlung, Strafaufschub und wirkliche Begnadigung veranlasst (siehe oben Bd. I. S. 627).

3. Er ist es, der infolge der neueren Gesetzgebung eine Menge von gesetzlichen Machtbefugnissen erhalten hat, die die Wohlfahrtspflege des Landes zum Gegenstande haben. Ich möchte nur die Tatsache hervorheben, dass folgende Inspektorate als Unterdepartments des Home office für die Wohlfahrtspflege eingerichtet worden sind:

I. Inspection of Factories and Workshouses (Fabrik- und Gewerbeinspektorat nach 1 Eduard VII. c. 22 s. 118 ff.).

II. Inspektion über Pulver- und Sprengmittelstoffe (nach der Acte 38 und 39 Vict. c. 17 s. 53—55, s. 62 und 47/48 Vict. c. 43 s. 4 sch.).

III. Bergwerksinspektion nach den Acten: 35 and 36 Vict. c. 77; 50 and 51 Vict. c. 58; 57 and 58 Vict. c. 42; 59 and 60 Vict. c. 43.

Besondere Berginspektoren (sog. inspector of mines) werden gemäss der Coal Mines Regulation Act von 1887 (50/1 Vict. c. 58 s. 39 ff. und 59/60 Vict. c. 43 s. 5 [1]) und der Metalliferous Mines Regulation Act von 1872 (35/6 Vict. c. 77 s. 15 ff. und 57/58 Vict. c. 32 s. 2 [2 und 3]) vom Staatssekretär des Innern ernannt. Sie handhaben die Bergpolizei. Ihnen muss sofort Nachricht von jeglichem Grubenunglücksfall gegeben werden. Sie dürfen zu jeder Zeit in die Gruben einfahren, um sich von deren sanitärem Zustand zu überzeugen, und ob die bergpolizeilichen Vorschriften über Untergrundarbeit, Arbeitsdauer, Schutzvorkehrungen u. dgl. m. befolgt werden. In dieser Hinsicht haben sie gleiche Befugnisse wie der Fabrikin-

und gelangen erst nach einiger Zeit wieder an das Colonial office. Dementsprechend ist auch der Wortlaut des Anstellungspatents eines Staatssekretärs nicht so abgefasst, dass er etwa präzise für das Foreign oder Home office ernannt wird, sondern seine Ernennung findet nur in der Form statt, „einer der Staatssekretäre seiner Majestät zu sein“ („We very much confiding in the fidelity ...... of our right trusty and well beloved councellor X. Y. have nominated constituted and appointed, and by these presents do nominate constitute and appoint him, the said X. Y. to have have hold exercise and envoy the said office of **one** o f o u r p r i n c i p a l Secretaries of State . .“ C. P. 1860 vol. VII p. 599). § 162.

Die Bestallung erfolgt durch Uebergabe der 3 kleineren Siegel (s. oben Bd. I. 654) und seit neuerer Zeit regelmässig durch Patent (H. D. g/141, p. 1105, 1247 vol. 142 p. 620 und vol. 143 p. 1426). Für die Ausfertigung desselben muss der Amtsinhaber eine Taxe von 200 £ zahlen (H. D. vol. 153 pp. 1300, 1808, 1828).

Eine Folge der ursprünglichen Stellung des Staatssekretärs in der königlichen Hofhaltung ist die Regel der Verwaltungspraxis, dass bei feierlichen Staatsakten einer der Staatssekretäre immer in nächster Umgebung des Monarchen sich befinde, und dass wenn der letztere ausser Landes geht, um in offizieller Weise dem Auslande Besuch zu machen, einer von den Staatssekretären ihn begleiten muss. Auch soll einer der Staatssekretäre immer in London anwesend und einer in London Hauseigentümer sein. (Rep. on official Salaries C. P. 1850 vol. XV. p. 328.)

Die Befugnisse aller Staatssekretäre weisen im allgemeinen folgende Charakterzüge auf: Jeder von ihnen ist befugt, wegen des Verdachts von Hochverrat oder von hochverräterischen Umtrieben ein Individuum verhaften zu lassen (R. v. D e s p a r d 1798 7 T. R. 736, 4R. R. 503 sod. Reg. v. Oxford (1840) State Tri. N. S. vol. IV. 497). Dagegen hat keiner das Recht, Hausdurchsuchungen vorzunehmen, um Briefschaften und Papiere eines einer Schmähschrift bloss Verdächtigen zu beschlagnahmen (E n t i c k v. C a r r i n g t o n 19 St. Tri. 1030 bei Broom, Const. Law 1885 p. 555 ff.). Jeder der Staatssekretäre hat den Verkehr des Monarchen mit der Aussenwelt zu vermitteln; er gilt als der „allein autorisierte Kanal, wodurch königlicher Willenschluss der Aussenwelt kundgegeben wird“ (C. P. 1864 vol. 7 p. 1933).

Jeder der Staatssekretäre ist befugt, die zur Gültigkeit eines mit königlichem Handzeichen ausgestatteten Staatsakts notwendige Kontrasignatur beizufügen. Wir haben dieselbe als einen Ueberrest der mittelalterlichen Ministerverantwortlichkeit oben (S. 71 f.) geschildert.

Jeder der Staatssekretäre hat die Autorisation, in Notfällen die Streitkräfte des Landes (Heer oder Flotte) zu requirieren und zu dirigieren (C. P. 1860 VII. p. 45 und 93).

Die Entwicklung des englischen Staatssekretariats scheint ein Unikum und doch ist sie es nicht. Rückständig ist sie, denn wie das englische h e u t e, so sah das französische Sekretariat des Ancien régime aus. Ganz parallel, ja zum Verwechseln ähnlich, ist die Entwicklung in beiden Ländern [1]).

Auch in Frankreich ist wie in England das Staatssekretariat zu Beginn der Neuzeit, also seit dem Ausgange des 15. Jahrhunderts aus einer blossen Hofbeamtenschaft zum Staatsamt geworden, wobei es wie in England (als „secretaires des commandements du roi“) die Willensschlüsse des Königs der Aussenwelt zu übermitteln hatte. Wie in England hatte dieses Staatssekretariat ursprünglich und selbst in der Folge keine feste Kompetenzabgrenzung der hier vorhandenen 4 Sekretäre aufzuweisen. Wie in

1) A n s o n und die englischen Juristen übersehen aus Unkenntnis der kontinentalen Verwaltungsgeschichte diesen Parallelismus. Richtig verweist auf ihn nur E s m e i n, Histoire du droit français p. 450 A. 3.

§ 163. 2. Er ist „Erhalter des königlichen Friedens". Unter dieser Rubrik spielen sich vorwiegend jene Tätigkeiten ab, die man als ministerielle Polizeiverwaltung bezeichnen kann. Abgesehen von den hierher fallenden oben erwähnten Fällen des Verhaftungsrechts bei hochverräterischen Umtrieben und seine Requisitionbefugnis von Militär bei Aufständen etc., Befugnisse, die ihm schon nach Common law zustehen, hat er noch durch Gesetze in weitgehender Richtung eine Erweiterung polizeilicher Machtbefugnisse erlangt. So durch die Naturalisationsakte (33 and 34 Vict. c. 14) die Befugnis zu naturalisieren, durch die Aliens Act (5 Ed. VII. c. 13) die Fremdenpolizei, ferner die Kontrolle, ob den fremden politischen Agenten (Botschaftern etc.) die gesetzlich garantierte Exterritorialität (nach 7 Anna c. 12 s. 6) gewährt wird. Er muss auch die nötigen Lizenzen erteilen, wenn für ausländische Kriege fremder Monarchen Streitmannschaft oder -material in England angeworben wird (Foreign Enlistment Act 33 and 34 Vict. c. 90). Er hat das Recht, unter gewissen Umständen Briefe an Private gerichtet, zu eröffnen (7 Will. IV. and 1 Vict. c. 36). (Siehe darüber noch unten.) Desgleichen Telegramme (32 and 33 Vict. c. 73 s. 29; s. H. D. vol. 267 p. 294). Auch kann er (nach 26 and 27 Vict. c. 112 s. 48, 29/30 Vict. c. 3 und 31/2 Vict. c. 100 s. 17) einen Vorrang in der Beförderung von Staatstelegrammen beanspruchen. Das ne exeat regno, das alte Verbot der Krone, das Königreich zu verlassen, meist zur Anwendung gebracht bei Defraudanten und Schuldnern, die ihre Gläubiger durch Flucht hintergehen wollen, kann er vom Lordkanzler erwirken. Dabei braucht er gar keinen Grund für das ne exeat zu erbringen (über das ne exeat s. Blackstone-Stephen III. p. 542).

Auslieferungen an fremde Mächte nach den Extraditions Acts von 1870, 1873 und 1895 (33/4 Vict. c. 52 s. 7; 36/7 Vict. c. 60 s. 7 und 58/9 Vict. c. 33) vermittelt er den fremden Mächten gegenüber. Desgleichen den Kolonien Englands gegenüber nach der Fugitive offenders Act von 1881 (44 and 45 Vict. c. 69 s. 2—10) u. a. m.

Er führt die Oberaufsicht über die Polizeiverwaltung in England (s. darüber Kap. Local Goverment). Die Gefängnisverwaltung befindet sich unter seiner Oberaufsicht, auch ist er es, welcher durch Einwirkung königlicher Gnade Strafumwandlung, Strafaufschub und wirkliche Begnadigung veranlasst (siehe oben Bd. I. S. 627).

3. Er ist es, der infolge der neueren Gesetzgebung eine Menge von gesetzlichen Machtbefugnissen erhalten hat, die die Wohlfahrtspflege des Landes zum Gegenstande haben. Ich möchte nur die Tatsache hervorheben, dass folgende Inspektorate als Unterdepartments des Home office für die Wohlfahrtspflege eingerichtet worden sind:

I. Inspection of Factories and Workshouses (Fabrik- und Gewerbeinspektorat nach 1 Eduard VII. c. 22 s. 118 ff.).

II. Inspektion über Pulver- und Sprengmittelstoffe (nach der Acte 38 und 39 Vict. c. 17 s. 53—55, s. 62 und 47/48 Vict. c. 43 s. 4 sch.).

III. Bergwerksinspektion nach den Acten: 35 and 36 Vict. c. 77; 50 and 51 Vict. c. 58; 57 and 58 Vict. c. 42; 59 and 60 Vict. c. 43.

Besondere Berginspektoren (sog. inspector of mines) werden gemäss der Coal Mines Regulation Act von 1887 (50/1 Vict. c. 58 s. 39 ff. und 59/60 Vict. c. 43 s. 5 [1]) und der Metalliferous Mines Regulation Act von 1872 (35/6 Vict. c. 77 s. 15 ff. und 57/58 Vict. c. 32 s. 2 [2 und 3]) vom Staatssekretär des Innern ernannt. Sie handhaben die Bergpolizei. Ihnen muss sofort Nachricht von jeglichem Grubenunglücksfall gegeben werden. Sie dürfen zu jeder Zeit in die Gruben einfahren, um sich von deren sanitärem Zustand zu überzeugen, und ob die bergpolizeilichen Vorschriften über Untergrundarbeit, Arbeitsdauer, Schutzvorkehrungen u. dgl. m. befolgt werden. In dieser Hinsicht haben sie gleiche Befugnisse wie der Fabrikin-

1. Abschnitt.

Das Home Office und die sozialpolitische Gesetzgebung.

Die Organisation des Home office. § 163.

Der angesehenste unter den Staatssekretären ist seinen Funktionen nach der Staatssekretär des Innern oder wie er auch genannt wird, der Home Secretary. Ist er ja auch derjenige, der das Erbe der alten Tudorschen Staatssekretäre beinahe vollständig übernommen hat (Anson II. p. 231). Er entspricht ungefähr zum Teile einem kontinentalen Polizei-, zum Teile einem Justizminister. Seine Tätigkeit lässt sich auf 3 Hauptkategorien zurückführen:

1. Ist er der Hauptvermittler aller königlichen Willensschlüsse in die Aussenwelt, soferne sie in offizieller Weise erfolgen (dem Privatverkehr des Monarchen dient dessen Private Secretary). Diese Rolle als channel of the royal pleasure ist wohl der älteste Bestandteil der Tätigkeit eines Home Secretary überhaupt. Wenn wir näher zusehen, hat sich hier die alte Verwaltungspraxis noch aus der Tudorzeit erhalten und in feste Formen bis auf den heutigen Tag zu verdichten verstanden. Alle grossen Ereignisse und Staatsvorkommnisse, wie Kriegserklärungen, Friedensschlüsse, Geburten, Todesfälle in der königlichen Familie etc. den wichtigsten Lokalbehörden des Königreichs bekannt zu geben, ist eine Praxis, die sich schon in der Zeit der Tudors vom Home Secretary geübt, vorfindet. Alle Willensschlüsse des Monarchen über Anordnungen zeremonieller Feierlichkeiten und Staatsaktionen werden durch ihn bekannt gemacht [1]). Bittgesuche, welche an den König in Person, nicht an den King im Staatsrat (council) gerichtet sind, übernimmt er und veranlasst ihr Geschick. Desgleichen auch das Geschick einer Petition of right (darüber siehe oben), ehe sie von der Krone das nötige „fiat" erhält, wobei er das Gutachten des Attorney General, des obersten Kronanwalts und die Aeusserung derjenigen Verwaltungsbehörde einholt, gegen deren Verfügung die Petition of right eingelegt worden ist. Eine seiner Haupttätigkeiten ist aber die Contrasignatur auf jedem Staatsakte, der unter dem königlichen Handzeichen (Royal Sign manual) erlassen wird, die zu seiner Gültigkeit in der Regel (Ausnahmen z. B. die Contrasignatur zweier Lords des Schatzamts, die zur Gültigkeit jenes warrant mit sign manual nötig ist, der, wie wir sahen, jeder Flüssigmachung des vom Unterhaus bewilligten Appropriationsgeldes aus der Bank von England vorausgehen muss) gefordert wird. Nun ergehen eine Unmasse von Aemterernennungen und Würdenkreierungen, Erlasse von königlichen Verfügungen, Lizenzen und Dispensationen mittelst warrant unter königlichem Handzeichen (sign manual), weshalb diese Tätigkeit des Home Secretary insbesondere seine Contrasignatur von Wichtigkeit wird. Dazu kommt noch eine Zahl von Staatsakten, die unter dem grossen Siegel zwar ausgefertigt, doch dieses letztere nicht eher passieren, als bis sie durch eine Urkunde unter königlichem Handzeichen und Contrasignatur des Staatssekretärs veranlasst werden, wie dies z. B. bei Peerskreierungen der Fall ist (s. oben Bd. I. S. 655). All das macht das Ansehen des Home Secretary gross.

Die Ausübung des königlichen Kirchenregiments wie z. B. Pfründenbesetzungen der Krone, Einberufung und Schliessung der kirchlichen Konvokationen (Provinzialsynoden der englischen Landeskirche), Begrenzung ihrer Beratungsgegenstände etc. werden vom Home Secretary vorbereitet.

1) So z. B. auch die jährliche Eröffnung der Gerichtshöfe Selborne, Memorials II. p. 86: „the Home Secretary, by the Queen's command, declared the Royal Courts open."

§ 163. 2. Er ist „Erhalter des königlichen Friedens". Unter dieser Rubrik spielen sich vorwiegend jene Tätigkeiten ab, die man als ministerielle Polizeiverwaltung bezeichnen kann. Abgesehen von den hierher fallenden oben erwähnten Fällen des Verhaftungsrechts bei hochverräterischen Umtrieben und seine Requisitionbefugnis von Militär bei Aufständen etc., Befugnisse, die ihm schon nach Common law zustehen, hat er noch durch Gesetze in weitgehender Richtung eine Erweiterung polizeilicher Machtbefugnisse erlangt. So durch die Naturalisationsakte (33 and 34 Vict. c. 14) die Befugnis zu naturalisieren, durch die Aliens Act (5 Ed. VII. c. 13) die Fremdenpolizei, ferner die Kontrolle, ob den fremden politischen Agenten (Botschaftern etc.) die gesetzlich garantierte Exterritorialität (nach 7 Anna c. 12 s. 6) gewährt wird. Er muss auch die nötigen Lizenzen erteilen, wenn für ausländische Kriege fremder Monarchen Streitmannschaft oder -material in England angeworben wird (Foreign Enlistment Act 33 and 34 Vict. c. 90). Er hat das Recht, unter gewissen Umständen Briefe an Private gerichtet, zu eröffnen (7 Will. IV. and 1 Vict. c. 36). (Siehe darüber noch unten.) Desgleichen Telegramme (32 and 33 Vict. c. 73 s. 29; s. H. D. vol. 267 p. 294). Auch kann er (nach 26 and 27 Vict. c. 112 s. 48, 29/30 Vict. c. 3 und 31/2 Vict. c. 100 s. 17) einen Vorrang in der Beförderung von Staatstelegrammen beanspruchen. Das ne exeat regno, das alte Verbot der Krone, das Königreich zu verlassen, meist zur Anwendung gebracht bei Defraudanten und Schuldnern, die ihre Gläubiger durch Flucht hintergehen wollen, kann er vom Lordkanzler erwirken. Dabei braucht er gar keinen Grund für das ne exeat zu erbringen (über das ne exeat s. Blackstone-Stephen III. p. 542).

Auslieferungen an fremde Mächte nach den Extraditions Acts von 1870, 1873 und 1895 (33/4 Vict. c. 52 s. 7; 36/7 Vict. c. 60 s. 7 und 58/9 Vict. c. 33) vermittelt er den fremden Mächten gegenüber. Desgleichen den Kolonien Englands gegenüber nach der Fugitive offenders Act von 1881 (44 and 45 Vict. c. 69 s. 2—10) u. a. m.

Er führt die Oberaufsicht über die Polizeiverwaltung in England (s. darüber Kap. Local Goverment). Die Gefängnisverwaltung befindet sich unter seiner Oberaufsicht, auch ist er es, welcher durch Einwirkung königlicher Gnade Strafumwandlung, Strafaufschub und wirkliche Begnadigung veranlasst (siehe oben Bd. I. S. 627).

3. Er ist es, der infolge der neueren Gesetzgebung eine Menge von gesetzlichen Machtbefugnissen erhalten hat, die die Wohlfahrtspflege des Landes zum Gegenstande haben. Ich möchte nur die Tatsache hervorheben, dass folgende Inspektorate als Unterdepartments des Home office für die Wohlfahrtspflege eingerichtet worden sind:

I. Inspection of Factories and Workshouses (Fabrik- und Gewerbeinspektorat nach 1 Eduard VII. c. 22 s. 118 ff.).

II. Inspektion über Pulver- und Sprengmittelstoffe (nach der Acte 38 und 39 Vict. c. 17 s. 53—55, s. 62 und 47/48 Vict. c. 43 s. 4 sch.).

III. Bergwerksinspektion nach den Acten: 35 and 36 Vict. c. 77; 50 and 51 Vict. c. 58; 57 and 58 Vict. c. 42; 59 and 60 Vict. c. 43.

Besondere Berginspektoren (sog. inspector of mines) werden gemäss der Coal Mines Regulation Act von 1887 (50/1 Vict. c. 58 s. 39 ff. und 59/60 Vict. c. 43 s. 5 [1]) und der Metalliferous Mines Regulation Act von 1872 (35/6 Vict. c. 77 s. 15 ff. und 57/58 Vict. c. 32 s. 2 [2 und 3]) vom Staatssekretär des Innern ernannt. Sie handhaben die Bergpolizei. Ihnen muss sofort Nachricht von jeglichem Grubenunglücksfall gegeben werden. Sie dürfen zu jeder Zeit in die Gruben einfahren, um sich von deren sanitärem Zustand zu überzeugen, und ob die bergpolizeilichen Vorschriften über Untergrundarbeit, Arbeitsdauer, Schutzvorkehrungen u. dgl. m. befolgt werden. In dieser Hinsicht haben sie gleiche Befugnisse wie der Fabrikin-

spektor. Zu diesem Zwecke können sie Personen einvernehmen und bergpolizeiliche § 163. Auflagen den Bergwerkseigentümern oder ihren Stellvertretern machen; Appell läuft gegen solche Verfügungen an den Staatssekretär. Ihre Berichte haben sie alljährlich dem Staatssekretär vorzulegen, der sie gesammelt dann beiden Häusern präsentiert. Der Staatssekretär kann sie auch mit der Erstattung besonderer Berichte (special reports) betrauen, wenn es sich um die Erkundung der Ursachen von Grubenunglücksfällen handelt. Der Staatssekretär darf die Berginspektoren auch absetzen und stellt ihr Salär im Einvernehmen mit dem Schatzamt fest. Diese Bergpolizei [1]), gestützt auf die Berginspektoren, ist das einzige, was in England als öffentliches Bergrecht im kontinentalen Sinne gedeutet werden könnte. Das übrige fehlt, weil England hierbei kein staatliches Bergregal, sondern nur das Recht des Grundeigentums auf schürfen und finden anerkennt (siehe oben Bd. I. S. 644). Hierher gehört auch

IV. das Board für die Prüfung der Leiter (Managers) privater Kohlengruben nach 50/51 Vict. c. 58 s. 23 ff. im Home office.

V. Die Inspektion zur Verhütung von Tierquälerei. Die Erlaubnis zur Vornahme von Vivisektionen kann nur vom Home Secretary erteilt werden (39/40 Vict. c. 77 s. 3 und s. 7—11).

VI. Das Inspektorat über Anstalten zur Verhütung und Heilung der Trunksucht in Gemässheit der Inebriates Acts 1879—1900 (42/43 Vict. c. 19 s. 13, 15, 16 und 61/62 Vict. c. 60 s. 7).

Ein ganzes Heer von Inspektoren und Gehilfen, die das Land bereisen, dient der Fülle von Aufgaben, die der Wohlfahrtspflege durch das Home office unterstellt und von denen hier nur die wichtigsten herausgehoben wurden.

Die unter 1., 2. und 3. genannten Verwaltungsgeschäfte des Home office sind in 4 Departements aufgeteilt: Domestic, Criminal, Parliamentary and Industrial und Special Subjects, von denen jedes unter Leitung eines Principal Clerk steht (siehe Home Office List 1906 p. 8 ff.).

Dem Home Secretary sind 2 Unterstaatssekretäre zugeteilt, von denen einer permanent ist, der andere mit jeder Regierung wechselt. Sodann gibt es 2 permanent assistierende Unterstaatssekretäre. Einer davon ist als Legal assistant mit der Untersuchung schwieriger Rechtsfragen betraut (Civil Services Estimates 1902/3 p. 89).

Untergeordnet ist dem Home Secretary, abgesehen von dem grossen Stabe der Unterstaatssekretäre, der Inspektoren und Clerks noch die Reichsanwaltschaft. Vor allem die beiden Kronjuristen des Landes, der Attorney- und der Solicitor General. Der letztere ist insbesondere als Stellvertreter des ersteren anzusehen. Vor Erledigung wichtiger Rechtsfragen holt die Regierung ihre Meinung ein. Diese Gutachten werden nicht veröffentlicht [2]). Für den den Ministern erteilten Rechtsrat sind nur diese, nicht der Attorney General verantwortlich [3]). Die Kronjuristen werden sehr hoch besoldet, Der erstere erhält 7000, der letztere 6000 £. Ausserdem erhalten sie seit 1875 für gewisse im Auftrage der Regierung geführte Prozesse die üblichen Anwaltsgebühren (H. D. vol. 234 p. 1760, siehe auch Civil Serv. Est. a. a. O. p. 220). Diese betrugen im Jahre 1904/5 für den Attorney General 5994 £, für den Solicitor General 3749 £ (siehe Whitaker's Almanack 1906 S. 178). Die schottischen Reichsanwälte der Lord Advocate und der Sollicitor General erhalten ausser ihrem Gehalte keine Gebühren [4]). Desgleichen werden die Kronjuristen bei Bills, wo Prärogativrechte der

1) Siehe darüber Cockburn, The Law of Coal and others Minerals, London 1902.
2) Parl. D. vol. 118 p. 175.
3) Parl. D. vol. 92 p. 1479.
4) Parl. D. vol. 83 p. 420.

§ 163. Krone in Frage stehen, um Rat gefragt und erhalten dafür ein Anwaltshonorar (H. D. vol. 151 pp. 2347—2352). Sie können neben ihrer öffentlichen Tätigkeit Privatpraxis treiben (siehe Maxwell, Smith II. 227). Die beiden englischen Reichsanwälte sitzen gewöhnlich im Unterhause und beraten es in Rechtsfragen. Sie werden auf Vorschlag des Prime Minister von der Krone ernannt, die zuvor den Lordkanzler um seine Meinung befragt (Campbell, Chanc. V. p. 20, 29, 64, 239; VII. p. 660). Sie wechseln mit jedem Kabinett.

In dienstlicher Unterordnung unter dem Home Secretary befindet sich auch der Sekretär von Irland und der Attorney General von Irland (siehe über beide noch weiter unten), da die Jurisdiktion des Home Secretary über das United Kingdom und über die Kanalinseln sowie die Insel Man sich erstreckt (s. Todd I. p. 619, Anson II. p. 231).

Dem Attorney General steht als Reichs- und Kronanwalt die Oberaufsicht über die Staatsanwaltschaft zu, für deren Funktionen er auch Dienstanweisungen und -regulative erlassen darf (siehe darüber auch im folgenden. Th. W. Hayraft, Executive Powers 1897 c. X).

Die Strafklage in England selbst, wenn sie von einem Privaten erhoben ist, wird immer im Namen der Krone geführt. Doch kann in gewissen Fällen der Staatsanwalt, d. i. der Solicitor to the treasury[1]), der Anwalt des Schatzamts, der Kronfiscal, auf Anweisung des Reichsanwalts einschreiten und die Prozessführung aus den Händen des Privaten in die eigenen übernehmen. Deshalb sind sowohl die Friedensrichter als auch die Coroners angewiesen, in allen Strafaktionen, die vor ihnen begonnen haben, die Akten an den Staatsanwalt zu senden (42/3 Vict. c. 22 und 47/8 Vict. c. 58). Desgleichen müssen die Oberkommandanten jedes Distrikts mit eigener Polizeimannschaft sofortige Kenntnis von den Verbrechen geben, die der Reichsanwalt in einer besonderen Verordnung aufgezählt hat (47/8 Vict. c. 58). Diese Verbrechen sind gegenwärtig nach der Verordnung vom 25. Januar 1886 alle Verbrechen, auf die Todesstrafe steht, und auch andere Delikte, die entweder sehr schwierig aufzudecken sind, oder wo die Strafverfolgung durch den Privatkläger nur sehr lax erfolgt u. dgl. m. Schliesslich müssen die Sekretäre der Grafschaftsfriedensrichter oder sonstigen Polizeigerichte den Staatsanwalt von jedem Abstehen des Privatklägers von der Strafklage verständigen, die Akten nebst Zeugenaussagen einsenden, damit eine Kollusion und ein in fraudem legis agere verhindert werde (42/3 Vict. c. 22 s. 5). Auf alle Fälle kann ein Rücktritt von der Anklage nur mit Zustimmung des Gerichtshofes erfolgen, und erscheint diesem eine Kollusion nicht ausgeschlossen, so wird er die Hilfe des Staatsanwalts zur Weiterverfolgung anrufen.

Nach der oben zitierten Verordnung vom 25. Januar 1886 muss der Staatsanwalt ex officio die Anklage erheben:

1. bei allen mit Todesstrafe belegten Verbrechen;

2. wenn das Delikt ein solches ist, das bisher von dem Kronfiscal und Staatsanwalt verfolgt zu werden pflegte;

3. wenn die Strafverfolgung vom Home Secretary oder vom Reichsanwalt angeordnet wird;

4. wenn es sich um ein Delikt handelt, das nach Ansicht des öffentlichen Anklägers das öffentliche Interesse wesentlich tangiert.

---

1) Auch er untersteht dienstlich dem Home Secretary und dieser ist dem Parlamente hiefür verantwortlich. H. D. vol. 314 (1887) p. 693. Siehe über den Solicitor of the Treasury: Maitland, Justice and Police 1885 p. 145—151; 5 Reports of Judicature Commission P. P. vol. 24 p. 319; Parl. Papers 1884 C. 4016; Stephen, History of Criminal Law I. p. 443 ff. und Haycraft a. a. O.

Gibt der Staatsanwalt aus irgendwelchem Grunde (event. auch aus Nachlässigkeit) § 163. die Verfolgung auf, so kann der Privatbeteiligte vom Gerichtshofe (gewöhnlich Einzelrichter judge in chambers) die Erlaubnis zur Weiterverfolgung oder die Anordnung der Weiterverfolgung durch den öffentlichen Ankläger bewirken (47/8 Vict. c. 58 s. 3). Bei und während der Strafverfolgung ist der Staatsanwalt vom Reichsanwalt vollständig unabhängig, ebenso wie die vom Staatsanwalt bestellten Substituten von diesem.

Die parlamentarische Regierungsweise hat schon öfters den Versuch gemacht, die Justizverwaltung, die, wie wir sehen, aufgeteilt ist zwischen Kanzler und Home Secretary, in der Hand eines verantwortlichen Kabinettsministers zu konzentrieren. Insbesondere wollte man, da viele der Wohlfahrtspflegetätigkeiten des Home Secretary auf besondere Verwaltungsbehörden übergegangen sind, diesen zum Justizminister umformen. So das letzte Mal die legal departments commission von 1874 (C. P. 1874 vol. 24 p. 692 ff.). Doch ist dies vorläufig nur Projekt geblieben.

Der Schutz der Fabrikarbeiter[1]. Geschichtliche Entwicklung. § 164.

Da die Kontrolle über die Ausführung dieser Gesetzgebung zu den bedeutendsten Aufgaben des Home Secretary gehört, so sei sie hier zur Darstellung gebracht. Wir wollen zunächst die besondere, zum Schutz der Fabrikarbeiter erlassene Gesetzgebung darstellen, um sodann auf die allgemeinen Normen des Arbeiterschutzes überzugehen.

I. Geschichte.

Das erste Gesetz, das man als zum Schutze der Fabrikarbeiter erlassen, bezeichnen kann, ist die Health and Morals Act (42 Geo. III. c. 73). Sie bezweckte namentlich den Schutz der Kinder, die in den südlichen Grafschaften Englands von den Armenaufsehern in Fabriken (Woll- und Baumwollspinnereien) untergebracht, hier den schwersten körperlichen Anstrengungen ausgesetzt waren. Abgesehen von wenigen Bestimmungen, welche in sanitätspolizeilicher Absicht erlassen wurden, brachte die genannte Acte das Verbot, Lehrlinge (apprentices) mehr als 12 Stunden täglich zu beschäftigen, das Verbot der Nachtarbeit, sowie das Verbot, männliche und weibliche Lehrlinge in einem Raume, oder mehr als 2 Personen in einem Bette schlafen zu lassen. Aufseher (visitors), welche die Beobachtung dieser Verbote kontrollieren sollten, wurden von den Friedensrichtern eingesetzt. Freilich war damit nur der erste Schritt zur Besserung der Verhältnisse getan.

Der nächste war die infolge einer Unterhausenquête von 1816 erlassene Act von 1819 (59 Geo. III. c. 66), welche sich jedoch nur auf Baumwollspinnereien bezog.

Verboten wurde nun die Beschäftigung von Kindern im Alter bis zu 9 Jahren. Kinder, die 9—16 Jahre alt waren, sollten nicht mehr als 12 Stunden (Mahlzeiten nicht eingerechnet!) beschäftigt werden. Nachtarbeit war diesen Kindern verboten.

Eine Act von 1825 (6 Geo. IV. c. 63) verbesserte insofern das Los dieser Kinder-Arbeiter, als es einen Halb- oder Viertel-Samstag als Feiertag einführte. Die Arbeit

1) Literatur: Karl Marx, Das Kapital 5. Aufl. Bd. I. S. 240 ff. Plener, E. v., Die englische Fabrikgesetzgebung 1872. Held, 2 Bücher sozialer Geschichte Englands 1882. W. St. Jevon, The State in Relation to labour, London 1894. Drage, The Labour Problem 1896. Nostitz, Das Aufsteigen des Arbeiterstandes in England, Jena 1900. Hutchins and Harrison, A History of Factory Legislation, London 1903. Braun's Archiv für soziale Gesetzgebung Bd. 16 S. 244 ff. und 450 ff., Bd. 17 S. 670 ff. Herkner, Die Arbeiterfrage 1901 passim. Siehe auch für diesen und die folgenden Paragraphen die entsprechenden Artikel im Handwörterbuch der Staatswissenschaften und in Elster's Wörterbuch der Volkswirtschaft.

§ 164. sollte an diesen Tagen von den Kindern nur zwischen 5 Uhr morgens und 1/24 Uhr nachmittags geleistet werden. Die Pausen für Mahlzeiten waren nun zum ersten Male sorgfältig vorgesehen und Beschäftigung in dieser Zeit aufs strengste verboten.

Ein Register der beschäftigten Kinder sollte geführt werden und eine von den Eltern der Kinder oder von den Armenräten unterzeichnete Erklärung über das Alter der jugendlichen Personen wurde als genügend angesehen, um den Arbeitgeber vor jener Strafe zu sichern, die auf gesetzwidriger, vorzeitiger Beschäftigung von Kindern stand.

Ueber die Befolgung dieser Vorschriften hatten zwar nach wie vor hauptsächlich die Friedensrichter zu wachen, aber nun wurde die Bestimmung in das Gesetz aufgenommen, dass als Richter in solchen Fabriksgesetzgebungsstreitsachen niemals ein Eigentümer oder Leiter einer Baumwollspinnerei, der Vater oder Sohn eines solchen fungieren dürfte.

Zu Beginn der 30er Jahre traten insbesondere jene 2 Männer auf den Plan, die sich in der englischen Arbeiterschutzgesetzgebung einen dauernden Ruhmestitel erworben haben Richard Oastler und Michael Sadler.

Der letztere, im Jahr 1831 in das Unterhaus gewählt, debütierte gleich mit einer 10-Stunden-Arbeitsbill. Da er bald darauf sein Abgeordnetenmandat verlor, so übernahm Lord Ashley die Verteidigung des Grundgedankens jener Bill, der auf nichts weniger hinausging, als auf Einführung eines 10stündigen Arbeitstages. Im Jahre 1833 ging eine Factory bill durch das Parlament (die Act 3/4 Will. IV. c. 103), welche vor allem zum ersten Male in der Arbeiterschutzentwicklung eine Fabriksinspektion durch bezahlte Staatsbeamte einführte. Dies war wohl auf den Einfluss von Edwin Chadwick (siehe über denselben Bd. I. S. 4 und oben S. 141 ff., ferner weiter unten Kap. Staatsdienst, und Hutchins and Harrison a. a. O. p. 40) zurückzuführen, der in der Enquête, welche jener Acte vorher ging, als Commissioner sass. Der Krone war die Ermächtigung gegeben, 4 von lokalen „Einflüssen" freie, besoldete Staatsbeamte zu bestellen, welche das Land innerhalb ihres Distriktes bereisen und die darin gelegenen Fabriken inspizieren sollten. Zu diesem Zweck hatten sie die Befugnis selbst Eide abzunehmen und eine gewisse Strafgewalt.

Ausser der Fabriksinspektion führte die Act von 1833 das Prinzip ein, dass Kinder nicht mehr als 9 Stunden täglich in der Fabrik beschäftigt werden sollten und dass sie 2 Stunden noch ausserdem die Schule besuchen müssten. Damit war der zwangsweise Besuch von Schulen als die beste Garantie dafür, dass Kinder (d. i. Personen zwischen 9—13 Jahren) auch wirklich nicht mehr als vorgeschrieben arbeiteten, gefunden. Sie sollte dann noch später weiter ausgedehnt werden, wie wir gleich hören werden.

Die Bewegung und der Kampf um den 10 Stundentag kam nicht zur Ruhe. Oastler und Ashley setzten unausgesetzt ihre Bemühungen fort. Nachdem im Jahre 1844 die Factory Act des Sir Robert Peel (7/8 Vict. c. 15) auf der einen Seite den Fortschritt gebracht, dass die Kinderarbeit, d. i. die Arbeit von Personen zwischen 8—13 Jahren nur 6 1/2 Stunden täglich betragen sollte und die Schule von denselben 5 mal in der Woche durch je 3 Stunden besucht werden müsste, auf der andern Seite aber die Befugnisse der Friedensrichter wesentlich eingeschränkt hatte, krönte eine Act von 1847 (10/11 Vict. c. 29) die Bemühungen von Ashley und Oastler insoferne, als nunmehr bestimmt war, dass Frauen und jugendliche Personen bis zu einem Lebensalter von 18 Jahren in der Textilindustrie nicht länger als 10 Stunden täglich beschäftigt werden dürften. Man kann bei Feststellung dieser Tatsache den Engländern die Anerkennung nicht versagen, dass sie dieses Gesetz durchgeführt haben in einer Zeit grösster wirtschaft-

licher Depression (Krise von 1847!) und in vollster Klarheit darüber, dass die Durchführung des 10-Stundenarbeitstages für Frauen und jugendliche Personen notwendig auch die Begrenzung der Arbeitszeit für die übrigen Arbeiter im Gefolge haben würde, da die englische Fabrikindustrie damals wie heute auf der Kooperation beider Kategorien von Arbeitern aufgebaut ist. § 164.

Freilich stellten sich der Durchführung des 10-Stundenarbeitstages Schwierigkeiten in den Weg. Keine war grösser als die sinnreiche Art, mit der die Arbeitgeber die beschäftigten Arbeitskräfte fortwährend abwechseln liessen, um durch Aufhebung der Arbeitskontinuität die Kontrolle der Fabrikinspektion darüber, ob wirklich nicht mehr als 10 Stunden gearbeitet würde, zu erschweren (sog. System of Relay). Karl M a r x vergleicht (Kapital I. S. 254) die Arbeiter unter dem relay-System mit Schauspielern, die auf der Bühne zu verschiedenen Zeiten und in verschiedenen Szenen und Akten zu erscheinen hatten, die aber, wie die Schauspieler während der ganzen Zeit der Bühne, so auch während der ganzen Zeit, da die Fabrik in Gang war, mochte dies auch 15 Stunden im Tage betragen, der Fabrik gehörten. Die Arbeitgeber konnten ja willkürlich über sie verfügen und hatten sie faktisch auch zur Disposition innerhalb jener Zeit, wo sie nicht arbeiteten. Diesem Uebelstande half nun die Einführung eines Normalarbeitstages für Frauen und jugendliche Personen, d. h. die Bestimmung ab, dass diese Personen nicht früher als 6 Uhr (resp. 7 Uhr) morgens zu arbeiten beginnen und längstens 6 Uhr (resp. 7 Uhr) abends zu arbeiten aufhören müssten, dass sie eine 1½stündige Pause für Mahlzeiten gewährt erhielten, sowie dass an Samstagen nach 2 Uhr von diesen Personen keinerlei Arbeit geleistet werden dürfte. Die Einführung dieses Normalarbeitstages erfolgte 1850 (13/4 Vict. c. 54) auf Betreiben des Lord Ashley und wurde dann 1853 auch auf die Kinderarbeit ausgedehnt.

Wohlgemerkt, die eben erwähnten Gesetzesbestimmungen, die dem Schutze der Fabrikarbeiter dienten, bezogen sich vorwiegend auf die Textilindustrie! Zwar hatte schon ein Gesetz von 1842 auch die unterirdische Beschäftigung von Frauen und Kindern in Bergwerken verboten (5/6 Vict. c. 99) und die Acte von 1860 (23/4 Vict. c. 151) eine Reihe von Schutzeinrichtungen für die Bergwerksarbeiter vorgeschrieben. Aber im grossen und ganzen war es erst dem Beginn und Ausgang der 60er Jahre vorbehalten eine Gesetzgebung zu inaugurieren, die den bisher auf die Textilindustrie beschränkten Arbeiterschutz anfangs auf die mit der Textilindustrie zusammenhängenden, später auch auf die übrigen Industrien und 1867 sogar auf die Handwerkstätten ausdehnte. Seit den 70er Jahren wurde die Ausdehnung des Fabrikarbeiterschutzes auf neue Industrien fortgesetzt. 1878 erging eine Acte, welche das ganze Rechtsgebiet, das durch eine Unzahl von Einzelgesetzen geregelt war, einer Konsolidation unterzog (41/42 Vict. c. 16). Nachdem hierauf eine Reihe von Gesetzen ergangen war, welche namentlich sanitätspolizeiliche Gesichtspunkte in den Vordergrund gerückt hatten (die beiden Spezialgesetze betr. Baumwollspinnereien von 1889 und 1897 und drei Novellen zur Fabriksacte, nämlich 1883, 1891 und 1895), wurde die bisherige Gesetzgebung einer Neuredaktion und Konsolidation unterzogen in Gestalt der Factory und Workshop Act von 1901 (1 Edw. VII. c. 22), die das geltende Recht darstellt.

Das geltende Recht.

§ 165.

I. D i e G e s u n d h e i t s p f l e g e i n F a b r i k e n u n d W e r k s t ä t t e n.

Jede Fabrik oder Werkstätte muss in sauberem Zustande und frei von Effluvien erhalten werden. Deshalb ist vorgeschrieben, die Fabriken entweder alle 7 Jahre mit Oelfarbe zu bestreichen oder wenigstens alle 14 Monate weiss zu tünchen, in welch

§ 165. letzterem Falle sie auch um dieselbe Zeit mit heissem Seifenwasser gewaschen werden müssen. (S. 1 der Act von 1901.) Der Staatssekretär kann für gewisse Kategorien von Fabriken Ausnahmen von obigen Grundsätzen zulassen. (S. 1 Ab. 4 leg. zit.) Für Werkstätten gilt das Prinzip, dass sie zwar, wie die Fabriken, frei von Effluvien und Fäkalien gehalten werden müssten, dass aber das Tünchen nur auf Veranlassung der Sanitätsbehörde der Ortschaft und nach vorheriger Anzeige zu geschehen brauchte. (S. 2 Abs. 2 und 3 leg. zit.)

Zur Verbesserung der Luft und genügender Ventilation ward schon durch das Gesetz von 1895 ein Raumminimum von 250 Kubikfuss pro Person und von 400 pro Person bei Ueberstunden verlangt. Das Gesetz von 1901 (s. 7 Abs. 2) ermächtigt den Home Secretary für jede Klasse von Fabriken durch Special Order ein bestimmtes Mass von Ventilation („a standard of sufficient ventilation") vorzuschreiben.

In jeder Fabrik oder Werkstätte ist eine „verständige" (reasonable) Temperatur einzuhalten und zu erhalten, aber nur durch Mittel, welche nicht die Luft verschlechtern (s. 7 des zit. Ges.).

II. Der Unfallschutz.

Gewisse Maschinen, — sie sind im Gesetze (s. 10 der zit. Acte) genau aufgezählt und beschrieben — müssen sicher eingehegt werden. Gefährliche selbsttätige Maschinen sollen genügenden Raum zum Vorbeikommen an ihnen, offen lassen (s. 12 der zit. A.).

Jeder Dampfkessel muss ein Sicherheitsventil und ein Wassermanometer haben und wenigstens 1mal in je 14 Monaten von einem Sachverständigen geprüft werden. Kinder dürfen überhaupt nicht im Gange befindliche Maschinen oder Teile derselben reinigen, jugendliche Personen und Frauen nicht die „gefährlichen Teile" solcher Maschinen (s. 13).

Jeder Inhaber einer Fabrik oder Werkstätte, in welcher mehr als 40 Personen beschäftigt sind, hat ein Zertifikat der Sanitätsbehörde beizubringen, in welchem bescheinigt wird, dass der in Frage stehende Betrieb all die geforderten Massnahmen, die zur Rettung von Feuersgefahr verlangt werden, erfülle. Entsteht Streit hierüber zwischen dem Eigentümer der Betriebsstätte und der Sanitätsbehörde, so entscheidet ein Schiedsrichter (s. 14 leg. cit.).

Die Sanitätsbehörde hat das Recht, statutarische Normen für die Durchführung dieser Sicherheitsmassnahmen aufzustellen (s. 15).

Das Gesetz ermächtigt schliesslich zur zwangsweisen Durchführung dieser Sanitäts- und Sicherheitsvorschriften. Auf Verlangen des Fabrikinspektors kann von den Friedensrichtern (in petty sessions) des Distrikts nach summarischer Verhandlung der Betrieb einer Maschine oder einer Betriebsstätte, welche den genannten Anforderungen nicht entspricht, eingestellt werden (s. 17 und s. 18).

Betriebsunfälle, die entweder den Tod des Arbeiters herbeiführen, oder diesen wenigstens 3 Tage lang verhindern, sein gewöhnliches Arbeitswerk durch täglich 5 Stunden aufzunehmen, sind sowohl dem Fabrikinspektor als auch dem Fabrikarzt (certifying surgeon) vom Arbeitgeber für gewöhnlich anzuzeigen (s. 19). Der Fabrikarzt hat den Fall zu untersuchen und zu diesem Zwecke dieselben Befugnisse, wie der Fabrikinspektor (s. 20).

Ausserdem kann der Staatssekretär des Innern eine besondere Untersuchung des Falles veranlassen, hiezu eine ihm geeignet erscheinende Person delegieren und gesetz- und fachkundige Beisitzer (assessors) zugesellen. Dieser Untersuchungsgerichtshof hat alle Befugnisse, die sonst Friedensrichter und Fabrikinspektor haben, dazu noch das Recht, Zeugen vorzuladen und unter Eid einzuvernehmen, Urkunden und Bücher vorgelegt zu verlangen etc. Der Untersuchungsgerichtshof verfasst nun als

Resultat seiner Untersuchung einen Bericht an den Staatssekretär, in dem über den Unfall, das Verschulden, das event. eine Person trifft und die Verursachung des Unfalls Mitteilung gemacht wird. Der Staatssekretär darf, wenn es ihm gut scheint, die Veröffentlichung dieses Berichts anordnen (s. 22). **§ 165.**

III. Schutz von Kindern, jugendlichen Personen und Frauen[1]).

Als Beschäftigung im Sinne des Gesetzes gilt auch das Reinigen von Arbeitsräumen oder Maschinen, ohne oder gegen Entgelt. Die Anwesenheit in der Fabrik oder Werkstätte, wenn die Maschinen im Gange sind, genügt allein bis zum Beweise des Gegenteils, um den Begriff der Beschäftigung als gegeben zu erachten (s. 152).

Die oben genannten, besonders geschützten Personen unterliegen sowohl einem Maximum täglich zu leistender Arbeit als auch einem Normalarbeitstage.

Kinder unter 12 Jahren, desgleichen Frauen 4 Wochen nach der Geburt eines Kindes dürfen nicht beschäftigt werden (s. 62 und s. 61). Letztere Bestimmung besteht in England erst seit 1891.

Keine jugendliche Person bis zum Alter von 16 Jahren und kein Kind darf für gewöhnlich mehr als 7 Stunden beschäftigt werden, wenn nicht der Fabrikarzt ein Zeugnis über die körperliche Geeignetheit ausgestellt hat (s. 63 f.).

Diese Aerzte (certifying surgeons) werden vom Fabrikinspektor angestellt und sind Hilfsorgane der Fabrikinspektion (s. 122). Das Zeugnis, das oben erwähnt worden ist, soll nur in der Fabrik ausgefertigt werden, doch sind Ausnahmen von der Regel zulässig, wenn es der Fabrikinspektor zulässt oder wo weniger als 5 untersuchungspflichtige Kinder vorhanden sind. Durch einen mit Gründen versehenen Beschluss kann der Fabrikinspektor ein solches Zeugnis wirkungslos machen, es wäre denn, dass der Fabrikarzt (certifying surgeon) nach nochmaliger, persönlicher Untersuchung der in Frage stehenden Person ein neuerliches Zeugnis physischer Tauglichkeit ausgestellt hat (s. 67).

Die Vorschriften des Normalarbeitstages sind folgende:

Frauen, jugendliche Personen (d. i. Personen zwischen 14—18 Jahren) haben nachstehende Arbeitszeit einzuhalten: (Siehe Tabelle S. 192)

Kinder, d. i. Personen zwischen 12—14 Jahren unterliegen strengern Bestimmungen, sie können nur in Vor- oder Nachmittagsschichten als sogenannte „Halftimers" oder einen Tag um den andern beschäftigt werden. Voraussetzung für ihre Beschäftigung in der Fabrik ist, dass sie ihrer Schulpflicht entsprechen. Jedes Kind, das als „Halftimer" beschäftigt ist, muss einen Schulbesuch (attendance) wochentäglich nachweisen. Ein Kind, das einen Tag um den andern in der Fabrik beschäftigt ist, muss an jenen Tagen, wo es nicht arbeitet, 2 attendances nachweisen. Was eine attendance im Sinne des Gesetzes ist, soll der Staatssekretär im Einverständnis mit dem Unterrichtsministerium bestimmen. Das Gesetz schreibt nur vor, dass es eine Zeitperiode zwischen 6 Uhr morgens und 6 Uhr abends sein müsste (s. 68).

Der Arbeitgeber soll jeden Montag, d. i. zu Beginn, oder an einem andern vom Fabrikinspektor bestimmten Tage von dem Lehrer der Schule ein Zertifikat empfangen, in dem für jedes in der Fabrik arbeitende Kind bescheinigt ist, dass es die vorgeschriebenen Schulbesuche (attendances) erfüllt habe. Würde ein solches Zertifikat, das 2 Monate lang aufzubewahren ist, vom Arbeitgeber dem Fabrikinspektor auf Verlangen nicht vorgewiesen werden können, so gälte das Kind als gesetzwidrig beschäftigt (s. 69).

Ein Kind, welches zwar nur 13 Jahre alt, aber den Grad überhaupt erreichbarer Volksschulbildung auf Grund eines autorisierten Zertifikats nachweisen, kann schon wie eine jugendliche Person im Sinne des Gesetzes behandelt werden (s. 70). Den Stan-

1) Siehe ausser den oben angeführten noch Blackburn and Vyme, Women under the Factory Legislation 1903.

§ 165.

	Textilfabriken.	Andere Fabriken und Werkstätten.	Werkstätten wo nur Frauen.	Häusliche Werkstätte (Bestimmungen für Jugendliche).
	in Stunden			
Tägliche Arbeitszeit ausser Sonnabends.	10	$10\frac{1}{2}$	$10\frac{1}{2}$	$10\frac{1}{2}$
Pausen.	2	$1\frac{1}{2}$	$1\frac{1}{2}$	$4\frac{1}{2}$
Gesamtarbeitszeit.	12	12	12	15
Sonnabends wirkl. Arbeitszeit.	5	$7\frac{1}{2}$	$7\frac{1}{2}$	$7\frac{1}{2}$
Sonnabends-Pausen.	$\frac{1}{2}$—1	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	$2\frac{1}{2}$
Wöchentliche wirkliche Arbeitszeit.	55	60	60	60
Längste ununterbrochene Arbeitszeit.	$4\frac{1}{2}$	5	—	—
Beginn und Ende der Arbeitszeit an Wochentagen.	6 (resp. 7) Uhr morgens bis 6 Uhr (resp. 7 Uhr abds.)	6 (resp. 7 resp. 8) Uhr mg. bis 6 (resp. 7 resp. 8) Uhr abds.	6 Uhr mrg. bis 10 Uhr abends.	6 Uhr morgens bis 9 Uhr abends.
Sonnabends wenn 1 St. Pause gewährt,	6 (resp. 7 Uhr) morgen bis 12 Uhr ($12\frac{1}{2}$)	6, 7, 8 Uhr morgens und entsprechend 2, 3, 4 Uhr nachmittags.	6 Uhr morgens bis 4 Uhr nachmittags.	6 Uhr morgens bis 4 Uhr nachmittags.
Sonnabends wenn weniger als 1 St. Pause gewährt.	6 (resp. 7 Uhr) bis $11\frac{1}{2}$ ($12\frac{1}{2}$).			

dard, wonach sich dies bestimmt, schreibt der Staatssekretär im Einverständnis mit dem Unterrichtsminister vor. Beginn und Ende der Tagesarbeit von Halftimers muss mit jenem der Arbeitszeit für weibliche Arbeiter und jugendliche Personen zusammenfallen. Betreffs der Samstagsarbeit ist vorgeschrieben, dass Kinder in Textilfabriken wie jugendliche Personen arbeiten, aber nur einen Samstag und überhaupt nicht an einem Samstag in der Woche, in welcher sie an irgend einem Tage länger als $5\frac{1}{2}$ Stunden gearbeitet haben. In andern Fabriken dürfen Kinder auch an Samstagen beschäftigt werden, entweder in Vormittags- oder in Nachmittagsschichten, doch niemals in derselben Zeit, wie die übrigen vergangenen Wochentage hindurch.

Kinder als Halftimers arbeiten $6\frac{1}{2}$ Stunden täglich. Wenn sie jedoch nach dem System arbeiten, dass sie einen Tag zwischen 2 Arbeitstagen ruhen, dann stehen sie unter den Bestimmungen für jugendliche Personen und Frauen, nur dass die Pausen für sie auch in Textilfabriken und Werkstätten insgesamt 2 Stunden dauern sollen (s. 25 und 27).

In Textilfabriken hat jede Vormittagsschicht von Kindern gewöhnlich um 6 (resp. 7) Uhr zu beginnen und spätesten um 1 Uhr aufzuhören. Bei einer Nachmittagsschicht ist der Beginn für 1 Uhr angesetzt und soll um die Zeit enden, wie der von jugendlichen Personen, also gewöhnlich um 6 Uhr.

In andern Fabriken hat die Morgenschicht, wenn sie zwischen 6—8 Uhr beginnt,

längstens um 1 Uhr zu endigen. Für die Nachmittagsschicht, die zwischen 12—1 Uhr beginnt, ist das Ende für 6—8 Uhr vorgeschrieben, je nachdem die korrespondierende Morgenschicht dieses Tages um 6, resp. 7, resp. 8 Uhr morgens begonnen hat.

Für Frauen, Jugendliche und Kinder gelten gleichmässig folgende Bestimmungen:

Sonntagsarbeit ist verboten (s. 34).

Die vorgeschriebenen Pausen der Mahlzeiten müssen für die genannten Arbeiterkategorien gleichzeitig stattfinden (s. 33).

Die geschützten Personen dürfen nicht länger als eine gewisse Zahl von Stunden ununterbrochen beschäftigt sein (4—$5^1/_2$ Stunden längstens!).

Während der Pausen dürfen sie nicht in den Arbeitsräumen verbleiben, wenn darin weiter gearbeitet werden soll (s. 33 Abs. 2).

Es wird den geschützten Personen auf jeden Fall in die Arbeitszeit auch jene Zeit eingerechnet, während welcher sie zwar nicht in der Betriebsstätte, aber ausserhalb und im Interesse dieser gewirkt haben (s. 31).

Von den eben aufgeführten Vorschriften zum Schutze der Arbeit von Frauen, jugendlichen Personen und Kindern sind eine Reihe von Ausnahmen für gewisse Arten von Betrieben teils im Gesetze zugelassen, teils kann sie der Staatssekretär kraft gesetzlicher Ermächtigung anordnen. Sie beziehen sich teils auf Ueberstunden, teils auf Verlegung des Beginns und Endes der Arbeitszeit, teils auf die sonst für die geschützten Personen verbotene Nachtarbeit.

Auch ausserhalb der Fabriken hat der Kinderschutz d. i. der Schutz von Personen unter 14 Jahren eine umfassende Regelung für das ganze britische Reich durch die Employment of Children Act von 1903 (3 Edw. VII. c. 45) erfahren.

Danach können die Lokalbehörden (Stadtrat für Städte mit über 10000 Einwohnern, Grafschaftsrat und städtischer Distriktsrat für Distrikte mit über 20000 Einwohnern) auf dem Wege von Polizeiverordnungen (by-laws) für Kinder, die in einem Gewerbe oder Handelsbetriebe stehen (Feilhalten von Waren auf der Strasse sog. street trading mit eingeschlossen!), Dauer der Beschäftigung und verwendungsfähiges Alter vorschreiben. Sie können die Beschäftigung der Kinder in einem bestimmten Gewerbe verbieten und können sogar das Feilhalten von Waren durch Kinder bis zum 16. Lebensjahr regulieren. Kein Kind darf zwischen 9 Uhr abends und 6 Uhr morgens beschäftigt werden. Kein Kind unter 11 Jahren kann im Feilhalten von Waren auf der Strasse beschäftigt, kein „Halftimer" nach der Factory Act in einem andern Gewerbe noch verwendet werden. Ist einem Kind die Verwendung in einem bestimmten Gewerbe besonders nachteilig, so kann bei Vorweisung eines dies bezeugenden, ärztlichen Attestes seine Verwendung in diesem Gewerbe verboten werden. Die kommunalen Polizeiverordnungen unterliegen der Bestätigung des Staatssekretärs und müssen zuvor durch 30 Tage von der sie anordnenden Lokalbehörde veröffentlicht werden, so dass jeder an ihnen Interessierte Einwendungen gegen ihren Erlass erheben darf. Ueber diese Einwendungen hat der Staatssekretär sich schlüssig zu werden; auch kann er auf Grundlage derselben die Genehmigung versagen. Kontraventionen gegen alle die genannten Vorschriften werden mit Geldstrafen bis zu 40 s. (im Wiederholungsfalle bis 5 £) gestraft. Doch können Arbeitgeber, die nachweisen, dass sie alle Sorgfalt darauf verwendet hätten, jenen Vorschriften nachzukommen, die Schuld auf die Schultern einer andern Person wälzen — eine Bestimmung, die geeignet ist, den Wert des Gesetzes illusorisch zu machen. Die Friedensrichter können Kommunalbeamte mit einem Durchsuchungsrecht von Häusern etc. zum Zwecke der Durchführung der Act versehen.

Auf die in Minen oder Fabriken beschäftigten Kinder finden ähnliche vom Berg-

§ 165. werksinspektor erlassene Polizeiverordnungen nur dann Anwendung, wenn die Kinder im Alter unter 12 Jahren stehen (s. 9 leg. cit.). Das bezieht sich nur auf deren Verwendung über Tage. Denn bis zum 13. Lebensjahre dürfen Kinder wie Frauenspersonen überhaupt nicht in Bergwerken unterirdisch beschäftigt werden (63/64 Vict. c. 22 s. 1). Doch stehen die in öffentlichen Schaustellungen verwendeten Kinder insoferne unter den Vorschriften der genannten Act, als nicht mehr, wie bisher (in Gemässheit der Cruelty Act von 1894 s. 3), Kinder unter 7 Jahren mit Genehmigung des friedensrichterlichen petty sessions verwendet werden können, sondern solche Verwendung von Kindern bis zu 10 Jahren überhaupt verboten ist (s. 11 [1]).

IV. Sondervorschriften.

Besondere Abweichungen von den oben aufgestellten Grundsätzen gelten vor allem für gefährliche und gesundheitsschädliche Industrien, für Mietfabriken (Tenement factories) und Waschanstalten und Bäckereien, daneben noch für eine Anzahl von Industrien, die wir hier nur mit Namen nennen können. Nur die wichtigsten der eben genannten Arten von Industrien sollen hier berücksichtigt werden.

1. Was zunächst die gefährlichen und gesundheitsschädlichen Industrien anlangt, so bestimmt die Sektion 79 des Gesetzes von 1901, dass der Staatssekretär des Innern, wenn er den Eindruck gewinnt, dass eine Industrie wirklich „der Gesundheit gefährlich oder schädlich, oder leibes- und lebensgefährlich sei“, besondere Vorschriften erlassen kann, welche das Uebel zu beseitigen geeignet sind.

Bei Erlassung solcher Vorschriften ist aber der Staatssekretär an folgendes Verfahren gebunden (s. 80 ff.).

Die zu erlassenden Vorschriften sind zu veröffentlichen. Es besteht eine Einwendungsfrist von 21 Tagen. Sodann findet unter Leitung einer von dem Staatssekretär ernannten fachmännisch gebildeten Person eine öffentliche Untersuchung statt. Der Leiter dieser letzteren (inquiry) kann Eide abnehmen, Zeugen einvernehmen u. a. m. Parteien können sich durch ihre Anwälte vertreten lassen.

Auf Grund des Berichtes und der Ergebnisse der öffentlichen Untersuchung kann der Staatssekretär Vorschriften erlassen. Jene Ergebnisse dienen ihm zwar als Anhalt, binden ihn aber nicht. Früher konnte ein schiedsrichterliches Verfahren eingeleitet werden, das darüber entschied, ob der Staatssekretär nicht zu weit gegangen sei. Jetzt handelt der Staatssekretär auf eigene Faust und Verantwortlichkeit und ist nur nach s. 84 durch die Vorschrift gebunden, dass die von ihm zu erlassenden Normen zu ihrer Rechtsverbindlichkeit 40 Tage lang auf dem Tische des Parlaments liegen müssen. Widerspricht eines der beiden Häuser den erlassenen Normen ganz oder zum Teil, so erfolgt deren Ausserkraftsetzung, soweit der Widerspruch reicht.

Doch wird dieses mögliche Einschreiten des Parlaments nicht oft stattfinden, weil es zu wenig Zeit hat.

Die Vorschriften können auf sämtliche Fabriken und Werkstätten einer gesundheitsgefährlichen Industrie Anwendung finden oder eine besonders bezeichnete Kategorie aus dieser Industrie ganz oder bedingungsweise ausnehmen.

Sie können:

a) die Beschäftigung aller Personen oder einer Klasse von Personen in einer Industrie, Maschineneinrichtung, Betriebsanlage, einem Verfahren oder einer Handarbeit, die als gefährlich bezeichnet wird, verbieten, oder die Beschäftigungszeit ändern oder beschränken, und

b) die Benutzung eines Stoffes oder Verfahrens verbieten, einschränken oder beaufsichtigen, und

c) irgendwelche in diesem Gesetze enthaltenen Sondervorschriften für irgend eine

Kategorie von Fabriken oder Werkstätten abändern oder ausdehnen (s. 83). § 165.

Die Vorschriften sind in jeder Fabrik oder Werkstätte auszuhängen und jedem Arbeiter, der darum ersucht, einzuhändigen. Kontraventionen dieser Vorschrift sind durch Geldstrafen bis zu 10 £ zu ahnden (s. 86).

Sondervorschriften der eben charakterisierten Art, die vom Staatssekretär des Innern nach dem eben beschriebenen Verfahren erlassen worden sind, gelten jetzt für:

Die Herstellung der Salze, chemische Fabriken, Töpfereiwaren- und Porzellanfabriken, Fabriken elektrischer Akkumulatoren, das Emaillieren von eisernem Geschirr, die Herstellung von Explosivstoffen, Flachspinnereien und -Webereien, Bleiwerke (Verfertigung von Bleirot, Bleiweiss u. a. m.), Bleiarbeit, Streichholzfabriken, Mal- und Farbwerke und Anstalten für Arsenikgewinnung, für das Verzinnen und Emaillieren von gusseisernem Geschirr, Metallgeschirr und Kochgerät, die Fabrikation von kohlensaurem Wasser, die Feilenhauerei, das Wollkämmen und -sortieren und die Wandtapetenfabriken.

2. Mietsfabriken (tenement factories). Unter diese Rubrik gehört jede Fabrik, „in welcher Maschinenkraft nach verschiedenen Teilen desselben Gebäudes, das verschiedene Personen zum Zwecke des Betriebes eines gewerblichen Verfahrens oder Handwerks innehaben, dergestalt geliefert wird, dass diese Teile nach dem Gesetze besondere Fabriken darstellen, und wobei sämtliche innerhalb desselben Grundstückes oder derselben Umfriedung gelegene Gebäude als ein Gebäude behandelt werden" (s. 149). Die — gewöhnlich armen — Mieter solcher Fabriken (bes. im Shefielder Messerschmiedegewerbe!) sind ausser Stande selbst die nötigen Schutzvorrichtungen herzustellen. Für all das ist nur der Eigentümer verantwortlich. Selbst für Ventilation und dafür, dass ein bestimmter Feuchtigkeitsgrad in solchen Fabriken nicht überschritten werde, kann der Staatssekretär Normen vorschreiben und dafür den Eigentümer niemals den Mieter verantwortlich machen (s. 87 ff.).

3. Bäckereien (s. 97 ff.). Hier ist ausdrücklich das Verbot ausgesprochen, dass sich im Backhause Schlafräume befinden, oder, dass das Backhaus, sowie sein Brunnen mit Closets oder Schleusen in Verbindung seien. Untergrund-Backhäuser, d. h. solche, die mehr als 3 Fuss unterhalb der Strasse betrieben werden, bedürfen eines besonderen Zertifikats ihrer gesundheitlichen Beschaffenheit. Gegen die Verweigerung desselben durch den Distriktsarzt läuft die Beschwerde an die friedensrichterlichen Polizeigerichte.

4. Waschanstalten. Dass dieser Industriezweig bis 1895 nicht unter die Fabrikarbeiterschutzgesetzgebung fiel, ist wohl darauf zurückzuführen, dass er vorwiegend von grossen Wohltätigkeitsanstalten und armen, zu Hause arbeitenden Frauen betrieben wird. Während im grossen Ganzen die Waschanstalten, in Bezug auf Unfallschutz, Schulunterricht der Kinder, Kontrolle der Fabrikinspektoren, den Fabriken gleichgestellt sind, ist die Arbeitszeit der Kinder, jugendlichen Personen und Frauen unter besonderen Bestimmungen. Danach darf (s. 103) die Beschäftigungsdauer, ausschliesslich der Essenspausen und Nichtanwesenheit in der Arbeitsstätte innerhalb 24 aufeinanderfolgender Stunden für Frauen 14, für jugendliche Personen 12, für Kinder 10 Stunden betragen, allerdings auch nicht mehr! Die Gesamtbeschäftigung von Frauen und jugendlichen Personen in der Woche kann 60 Stunden, für Kinder 30 Stunden betragen. Frauen, jugendliche Personen und Kinder dürfen ununterbrochen durch 5 Stunden (aber auch nicht länger!) ohne Unterbrechung und ohne Essenspause von mindestens einer halben Stunde beschäftigt werden. Die in der Waschanstalt anzubringende Bekanntmachung soll die Arbeitszeiten und Essenspausen genau angeben, jedoch dürfen die Arbeitszeiten und die Essenspausen vor der Beschäftigung an jedem Tage anders festgesetzt werden.

§ 165. Auch sind hier Ueberstunden in ausgiebigerem Masse zulässig, als in den Fabriken. Schliesslich, und das ist einer der hauptsächlichsten Uebelstände, ist hier keine ärztliche Bescheinigung für die Tauglichkeit eines Kindes zur Arbeit nötig, Sonntags- und Nachtarbeit sind gestattet, die Essenspausen brauchen nicht eingehalten zu werden, die Beschäftigungsdauer kann sich täglich für jeden Arbeiter ändern [1]).

5. Für Baumwollspinnereien, sowie für alle Textilfabriken, wo die Luft durch künstliche Mittel feucht erhalten wird, darf der Feuchtigkeitsgehalt der Luft ein bestimmtes, vom Staatssekretär des Innern festgesetztes Maximum nicht überschreiten (s. 90 ff.) Für Baumwollspinnereien verordnet das Gesetz insbesondere, dass hier die Luft nur durch reines Wasser künstlich feucht erhalten werden dürfte, dass die Dampfleitungsröhren mit wasserdichtem Stoff bekleidet sein müssten, dass vermittelst geeigneter Ventilationsvorrichtung der Carbon-Dioxydgehalt der Luft höchstens 9 : 10000 betragen darf (früher war 600 Kubikfuss frischer Luft pro Stunde für jede Person vorgeschrieben) u. a. m.

In ähnlicher Weise gelten für Docks, Werfte, Lagerplätze, Warenspeicher, Bauten und Eisenbahnen, die mit Fabriken in Verbindung sind, zum Teile die Normen des Fabrikgesetzes, zum Teile Sondervorschriften, die der Staatssekretär des Innern vorschreiben darf. Besonderer Erwähnung verdienen die Normen, welche betreffen:

V. Die Heimarbeit (s. 107 ff. der zit. Acte).

Das, wovor hier der Arbeiter namentlich zu schützen, ist das sog. Schweissaustreiben (sweating). Seit dem Jahre 1891 ist dem Inhaber einer Fabrik oder Werkstätte zur Pflicht gemacht, ein Verzeichnis mit Angabe sämtlicher von ihm als Arbeiter oder Subunternehmer ausserhalb der Betriebsstätte beschäftigten Personen, sowie der Orte, an welchen sie tätig sind, zu überreichen und zwar dem Distriktsrat 2mal des Jahres (1. Februar und 1. August), dem Fabrikinspektor nur auf sein Ersuchen. Hält der Distriktsrat die Betriebsräume für ungesund, so kann er ihre Schliessung durch die Polizeigerichte veranlassen. Das Gesetz verbietet, Kleidungsstücke in Räumlichkeiten, in denen ansteckende Krankheiten herrschen, anfertigen, reinigen oder ausbessern zu lassen und ermächtigt den Distriktsrat, die Vergebung von Arbeit an Insassen derartiger Häuser zu verbieten, sowie die Desinfektion solcher Räumlichkeiten anzuordnen. Auf welche Arbeitsgattungen diese Vorschriften Anwendung finden, bestimmt der Staatssekretär des Innern. Es gehören gegenwärtig dahin: das Anfertigen, Reinigen, Waschen, Aendern, Zurichten, Verzieren, Zurichten von Spitzen und Spitzengardinen und -Netzen, die Fabrikation von Alfenidewaren, Kunsttischler- und Möbelarbeit, Polsterarbeit, Fabrikation von Feilen, die Schneiderei und alle Läden, die Produkte von Gewerben verkaufen, welche den genannten Kategorien der Hausindustrie angehören.

Eine sogenannte häusliche Werkstätte ist jede, die Privatwohnung und Werkstätte zugleich ist und in welcher nur Familienmitglieder beschäftigt sind (s. 115 der Act: sog. domestic workshop).

Für diese Werkstätten gilt längere Arbeitszeit auch für die geschützten Personen (s. oben Tabelle S. 192). Doch kann der Staatssekretär in dem Augenblicke, wo er die Ueberzeugung gewinnt, dass eine häusliche Werkstätte zu den „gefährlichen Betrieben“ gehört, bewirken, dass die Bestimmungen des Fabrikgesetzes auf diese domestic workshops ebenso zur Anwendung kommen, wie auf Fabriken und andere Werkstätten (s. 112). Es ist ihm aber auch die Befugnis gewährt „leichtere Betriebe“ der genannten Art ganz von den schon an und für sich laxen Bestimmungen, die für

1) Ueber diese Uebelstände siehe auch Parl. D. vol. 108 (1902) p. 1025, 1029, 1032. 1062, 1064.

sie gelten noch zu eximieren, insbesondere dort, wo die Hausarbeit nur nebenbei, nicht als Haupterwerb der Familie betrieben wird. § 165.

Die Verwaltungskontrolle, insb. die Fabrikinspektion (s. 118 ff.). § 166.

Zur Durchführung der Verwaltungskontrolle sind dem Betriebsunternehmer eine Reihe von Verwaltungspflichten auferlegt. Vor allem hat er gewisse Anzeigen zu machen. Von den Anzeigen der Unglücksfälle im Betriebe haben wir schon oben gehört. Die Eröffnung eines Betriebs ist längstens innerhalb eines Monats anzuzeigen. Ferner sind die Zahl der beschäftigten Arbeiter und die vorgeschriebenen Temperaturmessungen der Inspektion anzuzeigen. Es ist sodann im vorhinein anzuzeigen, nach welchem System die Kinderarbeit erfolgt, ob und wie die Beschäftigung jugendlicher Personen erfolgt, ob, wo dies gestattet ist, Nachtarbeit verlangt wird. Nichtanzeige ist Verletzung des Gesetzes.

Desgleichen ist Ueberarbeit anzuzeigen, wo und wann sie stattfindet.

Der Betriebsunternehmer ist ferner verpflichtet, Register über die jugendlichen Personen und Kinder, die er beschäftigt, zu führen, über die Unfälle, über die ausserhalb des Betriebes von ihm beschäftigten Personen und endlich über die Fälle der Ueberarbeit, soweit solche stattgefunden.

Zur Kenntnis und dadurch zur Ermöglichung einer Kontrolle durch die Arbeiter selbst, ist ein Auszug aus den betreffenden gesetzlichen Bestimmungen, die Adresse des zuständigen Fabrikinspektors und -Arztes, die Angabe der Fabrikuhr, welche zur Feststellung der Arbeitszeit dienen soll, die Arbeitszeit der geschützten Personen, ihrer Arbeitspausen u. a. m. auszuhängen.

Das weniger Erfreuliche an diesen durch Strafen sanktionierten Verwaltungspflichten ist, dass diese Strafen vorwiegend Geldstrafen sind, die einen Grosskapitalisten nicht allzuhart treffen. Sie erreichen unter Umständen die Höhe von 10 £. Die widerrechtliche Beschäftigung der geschützten Personen wird mit Geldstrafe bis zu 5 £ bestraft, das Fehlen der gesetzlichen Aushänge mit einer solchen bis zu 2 £; beim Fehlen eines Unfallregisters ist der Strafsatz bis zu 10 £. Wer sich dem Fabrikinspektor widersetzt, wird mit 5 £ bestraft.

Haftbar für die Strafen ist zunächst der Betriebsunternehmer. Die Ausnahme bei Mietfabriken haben wir oben kennen gelernt. Doch kann sich auch der zunächst Haftende durch Nachweis, dass die Verantwortung einen andern trifft, von den Strafen befreien. Alle diese Strafen werden von den Polizeigerichten auf Antrag der Fabrikinspektion nach summarischer Verhandlung verhängt.

Von besonderem Interesse ist wohl schliesslich die Inspektion. Dieselbe ist nach dem gegenwärtigen Rechtszustande aufgeteilt zwischen den Fabrikinspektoren und den von den Kommunalbehörden aufgestellten Gesundheitsinspektoren.

Die Doppelteilung hat im wesentlichen nicht gut gewirkt, doch ist gegenwärtig durch Einräumung einer präponderierenden Stellung an die Fabrikinspektoren, das Uebel wenigstens zu mildern unternommen worden.

Die Fabrikinspektion steht unter der Leitung des Staatssekretärs des Innern. Im Jahre 1903 (s. Civil Service Estimates 1902/3 p. 92) waren: 1 Hauptinspektor (Chief Inspector), ein Vizehauptinspektor, 5 überwachende (superintending) Inspektoren, 1 medizinisch vorgebildeter Inspektor, 1 Electrical Inspector, 16 Fabrikinspektoren erster Klasse, 32 der zweiten Klasse, 37 der dritten Klasse (Junior Inspectors), 34 Inspektoratsgehilfen und 1 weiblicher Hauptinspektor und 7 weibliche Inspektoren tätig. Auch die schottischen Inspektoren, die aus der obigen Zahl genommen werden, sind dem Home Office unterstellt.

§ 166. Formell liegt die Leitung in der Hand des Staatssekretärs, materiell in der des Chief Inspector. Von den überwachenden Inspektoren haben die meisten ihren Sitz in grossen Industrieorten, wie Glasgow, Birmingham, Leeds, London. In Glasgow residiert auch ein weiblicher Inspektor.

Die Fabrikinspektoren müssen vor ihrer Anstellung eine Prüfung, durch welche sie ihre theoretischen und praktischen Kenntnisse über Fabriken und Werkstätten nachweisen, bestehen. Sie müssen gewöhnlich, wenn sie aufgenommen werden sollen, nicht über 30 und nicht unter 21 Jahren alt sein. Ihr Gehalt ist durchschnittlich zwischen 200—1200 £.

Neben den Fabrikinspektoren gibt es noch seit 1893 eigene Werkstätteninspektoren, die namentlich zur Entlastung überbürdeter Fabrikinspektoren dienen und auch aus dem Arbeiterstande genommen werden können.

Die Aufgabe der Fabrikinspektoren ist vorwiegend die Durchführung des gesetzlichen Arbeiterschutzes. Sie haben insbesondere die Einhaltung der gesetzlichen Arbeitszeit bei geschützten Personen, sowie die Gesundheits- und Unfallsvorkehrungen besonders zu überwachen. Daher stehen ihnen mannigfache Befugnisse polizeilicher Art zu. So können sie zu jeder Zeit in die Betriebsstätte eintreten, die erforderliche Untersuchung vornehmen, Zeugen verhören, Einsicht in die Register u. a. m. nehmen.

Sie haben bei Uebertretungen des Gesetzes den Strafantrag zu stellen und gewöhnlich auch vor den Polizeigerichten zu vertreten. Ueber ihre Geschäftsführung führen sie Tagebücher und haben in regelmässigen Zwischenräumen ihren Dienstvorgesetzten Bericht zu erstatten. Der Jahresbericht des Generalinspektors wird in Druck dem Parlament vorgelegt (s. 118 [7]).

Zur Abgrenzung ihrer Kompetenz gegenüber der kommunalen Gesundheitsinspektoren ist durch die Praxis die Sache so geordnet, dass die letzteren über alle Vorschriften der Gesundheitsgesetze (Public Health Acts), die auch bei Fabriken zutreffen, aber nicht im Fabrikgesetz stehen, ferner über Vorschriften, welche sich auf Werkstätten beziehen, gleichgültig, ob sie im Fabrikgesetze stehen, oder bloss in den Gesundheitsgesetzen, zu wachen haben. Um aber zu verhindern, dass durch Nachlässigkeit der kommunalen Sanitätsbehörden, die Inspektion schaden nehme, kann der Staatssekretär durch besondere Verfügung einen Fabrikinspektor beauftragen, die nötigen Vorkehrungen zur Durchführung einer solchen sanitätspolizeilichen Massregel, die der kommunalen Distriktsinspektor versäumt hat, zu treffen (s. 4). Ferner kann der Fabrikinspektor, wenn er von einem sanitären Missstande in einer Werkstatt Kenntnis erhält, dem Distriktsrat hievon aus eigener Initiative Mitteilung machen. Verfügt der letztere nicht innerhalb eines Monats das Erforderliche, dann kann er statt desselben das Nötige anordnen (s. 5). Der Distriktsrat hat in dem letzteren Falle ebenso wie in dem ersteren, wo der Staatssekretär den Fabrikinspektor beauftragt hat, die Kosten der Vorkehrungen zu tragen.

Die weiblichen Inspektoren haben die besondere Aufgabe, den Arbeiterinnen zu ermöglichen, gewisse Dinge ohne Verletzung des Schamgefühls vorzubringen.

§ 167. Der Schutz des Arbeitslohnes.

Die moderne Gesetzgebung überlässt die Regelung des Arbeitslohnes der freien Vertragsabrede, schützt nur die Auszahlung des Arbeitslohnes, und zwar für alle Arten von Handarbeit, nicht bloss Fabriksarbeit. Ausgenommen ist die Dienstbotenarbeit.

Der noch zu Anfang des 19. Jahrhunderts übliche Missbrauch des Trucksystems,

d. h. statt der Geldzahlung des Lohnes die Zahlung in Waren des betreffenden Betriebs selbst, ist durch die Truck Payment Acts von 1831 (1/2 Will. IV. c. 37), von 1887 (50/51 Vict. c. 46), von 1896 (59/60 Vict. c. 44) beseitigt. § 167.

Danach soll nicht bloss der Lohn bar ausgezahlt werden, sondern der Unternehmer, der von dem Trucksystem Gebrauch gemacht, darf für die an Lohnes statt hingegebenen Waren keine Bezahlung verlangen, muss vielmehr noch den Lohn in Barzahlung hinzufügen.

Ausnahmen von diesem Truckverbot bilden, wie oben gesagt, nicht bloss die Dienstbotenarbeit, sondern auch schriftliche Vereinbarung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, wonach auf den Lohn: Arznei, Brenn- und Arbeitsstoff, ferner Futter für Arbeitstiere, Wohnung und Esswaren, die unter dem Dach des Unternehmers gekocht und gegessen werden, angerechnet werden dürfen. Desgleichen dürfen von dem Arbeitslohne Vorschüsse, die als Beiträge zu einer Versicherungs- oder Spargenossenschaft dem Arbeiter vom Arbeitgeber gemacht worden, in Abrechnung gebracht werden.

Strafgelder hingegen können vom Lohne nur dann abgezogen werden, wenn dies schriftlich im Arbeitsvertrage oder in einer leicht zugänglichen, ausgehängten Arbeitsordnung ausdrücklich vorgeschrieben ist.

Die Geldstrafe muss in diesem Falle billig bemessen werden und darf, soweit es sich hiebei um Ersatz handelt, den wirklichen Schaden des Unternehmers nicht überschreiten.

Lohnabzüge für den Verbrauch von Werkzeugen u. dergl. unterliegen ähnlichen Beschränkungen.

Alle Lohnabzüge müssen in ein Register, der Kontrolle wegen, eingetragen werden. Gesetzwidrige Lohnabzüge können binnen 6 Monaten zurückgefordert werden. Diese eben angeführten Normen gelten nicht bloss für Fabriksarbeit, sondern auch für die Arbeit, die im Kaufladen verrichtet wird.

Für die Textilfabrikation, in welcher das Prinzip des Stücklohnes vorherrscht, gelten folgende Sondervorschriften:

Dem Arbeiter sind hinlängliche Anhaltspunkte in die Hand zu geben, damit er sich vergewissern kann, wie viel Lohn er für seine Arbeit zu beanspruchen hat. Dies ist die sog. Particulars Clause, die schon ein Gesetz von 1891 für einzelne Zweige der Textilindustrie eingeführt hatte. Ein Gesetz von 1895 schrieb dann noch unter Ausdehnung jenes und seiner Bestimmung auf alle Zweige der Textilindustrie vor, dass jedem Stückarbeiter in einer Textilfabrik diese Anhaltspunkte gleich bei der Ausgabe der Arbeit einzuhändigen wären. Nunmehr konsolidiert das oben genannte Fabrikgesetz von 1901 all die angeführten Bestimmungen und schreibt besonders vor, dass den Baumwollwebern „die Unterlagen und Bedingungen“, durch welche die Preise geregelt würden, bekannt gegeben werden müssen. Es sind also diese Anhaltspunkte durch ausgehängten Anschlag der Arbeiterschaft gehörig bekannt zu geben. Allerdings trifft aber auch den Arbeiter die Verantwortung, wenn er solche Anhaltspunkte, soferne sie ein Geschäftsgeheimnis darstellen, weiter verbreitet. Er kann dann mit einer Geldstrafe bis zu 10 £ belegt werden. In gleicher Weise wird derjenige bestraft, der durch Bestechung oder andere Mittel einen Arbeiter zum Verrat des Geheimnisses entweder zu verleiten sucht oder verleitet (s. 116).

Lohnauszahlungen in Schank- und Gastwirtschaften an Arbeiter aller Art sind verboten (Act von 1883: 46/47 Vict. c. 31), es wäre denn, dass der Schankinhaber selbst Arbeitsgeber ist.

Schliesslich sei noch der prozessualen Begünstigungen des Lohnes Erwähnung getan: Der Arbeitslohn ist nur beschränkt pfändbar, geniesst ein Vorzugsrecht bei der

§ 167. Liquidation des Konkursvermögens (46/47 Vict. c. 52 s. 40, 41, 152) und kann in einem abgekürzten Verfahren im Grafschaftsgerichte eingeklagt werden (38/9 Vict. c. 90 s. 4, 5, 12). Sogar ein Minderjähriger kann klagen.

§ 168.

Der Schutz einer Normalarbeitszeit.

Wie wir schon oben gehört haben, ist seit dem Gesetz von 1847 der Normalarbeitstag in der Textilindustrie für jugendliche und weibliche Personen auf 10 Stunden eingeschränkt worden. Dies bedeutete aber wegen der notwendigen Kooperation der männlichen erwachsenen Arbeiter mit diesen Hilfskräften, dass im allgemeinen auch für die ersteren der 10-Stundentag die Regel wurde. Seit der Zeit schlief die Forderung der Verkürzung der Arbeitszeit ein, da ihr, namentlich aber dem 8-Stundenarbeitstage selbst die Gewerkvereine unfreundlich gegenüberstanden. Erst die neuere Gewerkvereinsrichtung insbesondere seit 1890 hat die Forderung des 8-Stundentags zu ihrem Programmpunkt gemacht. Und so ist seit der Zeit in einer grossen Anzahl von Industrien im letzten Jahrzehnt eine 48stündige Arbeitswoche eingeführt worden. Doch dies alles ist nur Usance, nicht durch rechtsverbindliche Normen gewährleistet. Von Bedeutung hiebei ist, dass namentlich die Staatsbehörden insbesondere das Kriegsministerium und die Admiralität durch Verordnung für die ihnen unterstellten Staatswerkstätten eine 48stündige Arbeitswoche festgesetzt haben. Desgleichen kommt auch bei Selbstverwaltungskörpern, insbesondere den grösseren Städten eine ähnliche Einschränkung der Arbeitszeit für die von ihnen geführten Industriebetriebe (z. B. Kanalisation, Gas, mitunter auch Omnibus und Strassenbahnen) vor.

Die Tatsache, dass der 8-Stundentag, wo er existiert, nur auf Konventional- nicht auf Rechtsregel zumeist beruht, wird nur durchbrochen für einige Industrien, wo zum Teil eine Sondergesetzgebung verlangt wird, zum Teil schon vorhanden ist.

Diese 3 Industrien sind: der Bergbau, die Eisenbahnen und der Ladenverkauf.

Für den Bergwerksbetrieb wurde 1893 ein Entwurf, welcher die Längstarbeit auf 48 Stunden in der Woche festsetzen wollte und in 2. Lesung im Unterhause durchging, dennoch nicht endgültig verabschiedet. Im nächsten Jahre wieder eingebracht, wurde er diesmal aber, weil mit einem unzweckmässigem Amendement versehen, von den Einbringern wieder zurückgezogen. Im Jahre 1897 wurde ein ähnlicher Entwurf eingebracht und abgelehnt.

Für die Eisenbahnen existiert nach der oben genannten Richtung eine Sondergesetzgebung. Sie ist hervorgegangen im Anschlusse an die Ergebnisse der parlamentarischen Enquête von 1890, bei der sich herausstellte, dass die Mehrzahl der im Eisenbahndienste Angestellten täglich mehr als 12 Stunden arbeiten müssten. Nun sind die Eisenbahnen in England in den Händen von Privatgesellschaften, die gewöhnlich im Parlamente „gut" vertreten sind. Umsomehr muss es Wunder nehmen, dass nach der Richtung überhaupt etwas geschah. Das Gesetz von 1893, die sog. Railway Regulation Act von 1893 (56/7 Vict. c. 29) ordnet an, dass das Handelsministerum befugt sein solle, Beschwerden von Betriebsbeamten entgegenzunehmen, sowohl über die Länge der Arbeitszeit, als auch über den Mangel an Pausen oder über Nichteinhaltung der vorgeschriebenen Sonntagsruhe, und ev. die Vorlegung einer entsprechend abgeänderten Arbeitsstundentabelle anzuordnen. Die Railway- and Canal Commissioners haben die Befugnis, die Auflagen des Handelsamts durch Ordnungsstrafen bis zu 100 £ zu erzwingen. Schade nur, dass diese vernünftigen Rechtsnormen so selten zu ihrem Rechte gelangen, denn die Angestellten scheuen den Beschwerdeweg aus doppelten Gründen: einmal aus Furcht vor ihren Lohngebern, sodann aus Furcht vor den Lohn-

erniedrigungen, die jedenfalls im Zusammenhange mit den Verkürzungen der Arbeitszeit stehen würden. § 168.

Für den Ladenverkauf existiert auch eine Sondergesetzgebung, freilich ohne sehr wirksam zu sein. Denn noch immer beträgt die Arbeitszeit der hier beschäftigten Arbeiter 80—83 Stunden durchschnittlich in der Woche. Im Jahre 1886 erging die Shop Hours Regulation Act, welche die Arbeitswoche für jugendliche Personen unter 18 Jahren auf 74 Stunden festsetzte. Sie blieb toter Buchstabe und musste 1892 (55/6 Vict. c. 62) wiederholt eingeschärft werden. Ausnahme war nur für Mitglieder der Familie des Ladeninhabers geschaffen (Leg. zit. s. 10). Eine Novelle zu diesem Gesetze von 1895 (58/9 Vict. c. 5) verfügte, dass die obigen gesetzlichen Bestimmungen im Laden auszuhängen seien. Seit 1892 wurde beinahe alljährlich ein Gesetzentwurf eingebracht, den Kommunalverbänden die Feststellung einer Sperrstunde für Läden zu überlassen. Sie sollte gewöhnlich nicht früher als 7 Uhr und an Vorabenden von Feiertagen nicht früher als 2 Uhr sein. Vergeblich! Die Schwierigkeit lag eben an der Tatsache, dass die ärmere Bevölkerung, insbesondere die Arbeiter erst in später Abendstunde ihre Einkäufe machen können.

Doch wurde zunächst wenigstens ein Fortschritt durch die neueste Gesetzgebung geschaffen, der allerdings mit der Arbeitszeit nur in entferntem Zusammenhange steht. Für das Arbeitspersonal müssen im Laden Sitze vorgesehen sein (62/3 Vict. c. 21).

Sodann ist endlich jene oft angestrebte Regelung des Ladenschlusses durch die 1904 erlassene Shop Hours Act (4 Edw. VII. c. 31) nunmehr Rechtens. Ausgenommen von ihren Bestimmungen sind die Postämter, die in England bekanntlich in Händen von Privaten sind, Verkaufsläden von Lebensmitteln, Apotheken, Trinkhäuser, Tabakläden, Zeitungsläden u. dergl. Danach sind die Kommunalbehörden (Stadtrat, Distriktsrat in sog. städtischen Distrikten mit 20 000 Einwohner und mehr, sonst Grafschaftsräte) berechtigt, innerhalb des Rahmens der gesetzlichen Ermächtigung statutarischen Ladenschluss (closing orders) anzuordnen. Der gesetzliche Rahmen besteht darin, dass der Ladenschluss an allen Wochentagen bis auf einen, von 7 Uhr abends an (nicht früher!) festgestellt werden kann. An einem Tage der Woche kann er schon für 1 Uhr nachmittags (nicht früher) angeordnet werden. Solche statutarische Anordnungen der Kommunalbehörde bedürfen der Genehmigung der Zentralbehörde i. e. in England des Staatssekretärs des Innern, in Schottland des Sekretärs für Schottland, in Irland des Lord Lieutenant. Ehe die Kommunalbehörde die Ladenschlussverordnung feststellt, muss sie durch öffentliche Verkündigung ihrer Absicht den Interessenten die Möglichkeit der Einsicht gewähren und kann die Verordnung nur erlassen, wenn mindestens $^{2}/_{3}$ der am Orte befindlichen Ladeninhaber zustimmen. Wo einer der eximierten Betriebe in einem Laden mit einem nicht ausgenommenen verbunden ist, kann für den ersteren auch über die Ladenschlussstunde der Laden offenstehen nach Massgabe statutarischer Anordnung. Diese unterliegt im Falle des Postgewerbes der Genehmigung des Generalpostmeisters (s. 2 [5] leg. cit.).

Die Sonntagsruhe. § 169.

Das erste Gesetz zur Beobachtung der Sonntags- und Feiertagsruhe erging unter Karl I. (1 Charl. I c. 1) im Jahre 1625. Daselbe verbot eine Reihe gewisser Belustigungen am Sonntag nach dem Gottesdienste. Im Jahre 1677 erging das noch heute die Sonntagsruhe im allgemeinen regelnde Gesetz (29 Charl. II. c. 7). Danach ist die Verrichtung von gewerblichen Arbeiten aller Art, insbesondere auch im Reiseverkehr

§ 169. untersagt. Nur Gasthäuser und Lokale, in denen Nahrungsmittel verkauft werden, sind ausgenommen.

Für den Fabriksbetrieb gilt die Sondergesetzgebung der Factory Act von 1901.

Kinder, jugendliche Personen und Frauen dürfen an Sonn- und Feiertagen nicht beschäftigt werden (s. 34). Die genannten geschützten Personen müssen noch ausserdem 6 Feiertage im Jahre haben, die im Gesetz (s. 35) für England, Irland und Schottland verschieden, genau aufgezählt sind. Der Arbeitgeber kann für einen dieser Feiertage auch einen andern Tag substituieren, oder etwa 2 halbe Tage. Doch muss er dies, sowie überhaupt die von ihm zu gewährenden Tage durch Aushängung in der Fabrik veröffentlichen und eine Kopie dieser Veröffentlichung an den Fabrikinspektor senden (s. 35 [5]).

Für gewöhnlich müssen die geschützten Personen in einer Fabrik denselben Feiertag haben. Doch kann der Staatssekretär des Innern gewissen Klassen von Betrieben (wie dies z. B. für Druckereien geschehen ist) die Ermächtigung geben, hievon abzuweichen (s. 45).

Unternehmer mosaischen Glaubens können, wenn sie den Sonnabend über bis Sonnenuntergang ihre Betriebsstätte geschlossen halten, Frauen und jugendliche Personen im Sinne des Gesetzes, am Sonnabend bis 9 Uhr beschäftigen. Wenn sie den ganzen Sonnabend die Betriebsstätte geschlossen halten, so sind sie befugt, die genannten Personen an jedem Wochenwerktage mit einer Ueberstunde zu belasten (s. 47). Bei den genannten Unternehmern können auch jüdische Arbeiter selbst am Sonntage arbeiten, vorausgesetzt, dass die Betriebsstätte am Sonnabend überhaupt geschlossen, und am Sonntag nicht für den Verkauf offen ist, und vorausgesetzt, dass der Unternehmer sich nicht des ihm durch s. 47 eingeräumten Vorteils bedient (s. 48).

Sondergesetzgebung besteht noch für Bäckereien (Gesetz von 1836, 6/7 Will. IV. c. 37 s. 14 für England und Schottland; Gesetz 1/2 Vict. c. 28 s. 13 für Irland) wonach an Sonntagen nur bis 2 Uhr nachmittags Brot gebacken oder verkauft werden darf. Desgleichen ist durch die Pawnbrokers Act 1872 (35/6 Vict. c. 93 s. 32) der Pfandleihbetrieb an Sonntagen verboten. Nur in Schottland ist er am 2. Weihnachtsfeiertage und am Charfreitage gestattet (s. 56 [9]). Durch die Game Act von 1831 (1/2 Will. IV. c. 32 s. 3) und die Ground Game Act von 1880 (43/44 Vict. c. 47 s. 6) ist die Jagd am Sonntag und am 2. Weihnachtsfeiertag verboten. „Liederliche Häuser“ (disorderly houses) müssen an Sonntagen geschlossen sein. Lokale, in denen geistige Getränke verabreicht werden, unterliegen nach der Licensing Act von 1874 (37/8 Vict. c. 49) folgenden Beschränkungen: Sie müssen in der Nacht von Sonnabend auf Sonntag schon von 10 Uhr abends an geschlossen sein. Nur in grossen Städten dürfen sie bis 11 Uhr, in London bis 12 Uhr nachts offen sein. Sonntags dürfen sie nur zwischen 1/21—3 Uhr p. m. und von 6—10 Uhr abends, in London zwischen 1—3 p. m. und 6—11 Uhr abends offen stehen. Auch dürfen sie am Montage nicht vor 6 Uhr früh, in London nicht vor 5 Uhr früh geöffnet werden.

Vergehen gegen die Sonntagsruhe, wie sie durch die oben genannten Gesetze vorgeschrieben, werden nach der Sunday Prosecution Act 1871 (34/35 Vict. c. 87) mit Strafen belegt, die aber in summarischer Weise im Gnadenwege aufgehoben werden können (38/9 Vict. c. 80).

§ 170. Gewerbliche Schiedsgerichte und Einigungsämter[1]).

Diese Partie des englischen Verwaltungsrechts ist ebenso, wie die noch weiter zu erörternde Arbeiterversicherung u. a. zum grossen Teil nicht durch Rechtsnormen,

1) Ausser den oben angeführten noch Schriften des Vereins für Sozialpolitik Bd. 45.

sondern durch Konventionalregel, gute Sitte, geregelt. (Ueber den Begriff und die Bedeutung der Konventionalregel speziell auch im Gewerberecht s. oben S. 44). § 170.

Es gibt zweierlei Arten solcher durch Konventionalregel zwischen Arbeitgeber und Arbeiter festgestellten Schiedsgerichte.

Die einen sind die sog. Trade Boards, Gewerbestellen. Sie sind von beiden Berufskategorien, Arbeitern und Arbeitergebern, gebildet, meist von den Gewerkvereinen und den korrespondierenden Unternehmerverbänden. Ihr Charakteristikum ist, dass sie für bestimmte Gewerbe eingerichtet sind. Das Wirkungsfeld dieser Einigungsämter ist meist ein lokal begrenztes Gebiet, meist eine Grafschaft, zuweilen aber auch ganz England.

Die andere Art von Schiedsgerichten sind die District Boards, Bezirkseinigungsstellen. Sie werden in der Regel von Handelskammern im Vereine mit den Gewerkvereinen errichtet. Sie sind nicht auf ein bestimmtes Gewerbe beschränkt. Ihr Wirkungsfeld ist meist auf Städte beschränkt. Mitunter sind sog. Grafschaftsfragen ausdrücklich von ihrer Kognition ausgeschlossen. In sachlicher Hinsicht gehören nicht bloss Lohnfragen, sondern auch die Abgrenzung von Gewerben untereinander, Neuordnung künftiger Arbeitsbedingungen u. a. m. zu ihrer Kompetenz.

Um die Ueberbürdung der Schiedsgerichte zu verhindern, ist zuweilen vorgeschrieben, dass ein Antrag auf Lohnerhöhung nur dann vor die Schiedsstelle gebracht werden kann, wenn er 5 % unter dem Grafschaftsdurchschnittslohne steht.

Was nun die Zusammensetzung beider Arten von Stellen anlangt, so sind Arbeiter und Arbeitergeber immer in der gleichen Zahl vertreten. Die Gesamtzahl der Beisitzer schwankt zwischen 3—14. Arbeiterbeisitzer erhalten Taggelder. In Bezug auf den Vorsitzenden verständigen sich beide Parteien so, dass die Arbeitgeber diesen, die Arbeiter seinen Stellvertreter wählen.

Gewerbestellen warten, ehe sie das Schiedsverfahren einleiten, einen Antrag der Streitteile ab, nicht so die Bezirksstellen. Wird aber die Einmischung abgelehnt, so halten sich auch diese zurück. Zuweilen schreiben die an der Errichtung der Einigungsstelle beteiligten Unternehmerverbände und Gewerkvereine das Anrufen der Stelle vor. Die Kosten des Verfahrens tragen Arbeitgeber und Arbeiter zu gleichen Teilen.

Ausser diesen durch blosse Konventionalregel geordneten Schiedsgerichten, gibt es schon seit der Zeit als das Arbeiterkoalitionsverbot aufgehoben wurde, also seit 1824 (s. darüber I. Bd. S. 69 f.) Gesetze zur Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten, die aber nicht sehr wirksam sind. Das heute massgebende Gesetz, die Conciliation Trade Disputes Act von 1896 (59/60 Vict. c. 30) erteilt dem Handelsamt die Ermächtigung, bei Streiks und anderen Arbeitsstreitigkeiten den Parteien seine guten Dienste anzutragen d. h. die Sachlage zu erörtern, Vermittlungsvorschläge unter Vorsitz eines Delegierten des Handelsamts zu machen u. a. m. Dort, wo entsprechende lokale Einigungsstellen fehlen, kann das Handelsamt die Unternehmerverbände, Gewerkvereine und Selbstverwaltungsverbände dazu anregen (s. 2—6 der zit. Act). Beim Handelsamt existiert auch ein Register, in das sich jede Einigungsstelle eintragen lassen kann. Zwang hiezu ist nicht vorhanden (s. 1 leg. zit.). Durch die Eintragung erwächst der Einigungsstelle die Verpflichtung zur periodischen Berichterstattung an das Handelsamt.

Trotzdem hier, wie wir sehen, alles der guten Sitte überlassen ist, wirkt das bestehende Einigungswesen sehr günstig. (v. Nostitz a. a. O. S. 366 f.) „Plus ibi valent boni mores quam alibi bonae leges“ ! [1])

1) Nach dem Berichte des Handelsamts für 1904 über Strikes und Ausstände (C. P. 1905 Cd. 2631) ereigneten sich solche in diesem Jahre 354, umfassten etwa 87 000 Arbeiter und bewirkten den Verlust von 1 450 000 Arbeitstagen. Durch die Einigungsämter waren von

§ 171. Der Unfallschutz durch Versicherung und Entschädigung[1]).

1. Die geschichtliche Entwicklung.

Das englische Common law sieht scheinbar sehr befriedigend aus in der Frage der Haftpflicht des Unternehmers. Geht es doch scheinbar viel weiter als viele Rechtsordnungen des Kontinents vor den „Haftpflichtgesetzen“, indem es nicht bloss den Unternehmer für eigene Nachlässigkeit haftbar macht, sondern auch für die seiner Angestellten, sofern die Pflichtwidrigkeit oder Nachlässigkeit in Ausübung seiner täglichen Beschäftigung erfolgte. Diese Haftung des Unternehmers hängt gar nicht davon ab, ob er um die Pflichtwidrigkeit wusste oder nicht. Ja selbst wenn die Pflichtwidrigkeit gegen seinen ausdrücklichen Auftrag erfolgte, haftet der Unternehmer nach Common law. Doch nun kommen die „Hacken“ dieser scheinbar weitgehenden Haftpflicht des Unternehmers, die es verhindern, das Common law als ausreichend für die modernen Bedürfnisse einer Arbeiterschutzgesetzgebung zu erachten. Es sind dies 3 Rechtssätze: Der Unternehmer wird seiner Haftung ledig:

1. Wenn einem Angestellten der Schaden durch einen Mitangestellten im Betriebe des Unternehmers, desselben Unternehmers, zugefügt worden ist. Wenn also z. B. ein Seemann durch Schuld seines Kapitäns ums Leben kommt, so haben seine Hinterbliebenen kein Klagerecht gegen den Rheder, der beide, Seemann und Kapitän angestellt hat. Dieser Rechtssatz ist seit 1837 (Rechtsfall Priestley v. Foster) anerkannt und unter dem Namen der „doctrine of common employment“ bekannt.

2. Wenn der dem Arbeiter im Betriebe zugestossene Betriebsunfall verursacht worden ist dadurch, dass er sich in eine Gefahr begeben, die er zur Zeit seiner Anstellung gekannt hat oder vernünftigerweise hätte kennen müssen, dann ist der Unternehmer resp. Arbeitgeber ebenfalls der Haftung nach Common law ledig (Ruegg a. a. O. s. 157). Dieser Rechtssatz ist als die Doctrin „volenti non fit injuria“ bekannt.

3. Wenn erwiesen ist, dass der dem Arbeiter zugefügte Schaden durch gemeinsames Verschulden des Arbeiters und Unternehmers herbeigeführt ist, dann geht ebenfalls der Unternehmer der Haftung ledig. Das ist die „doctrine of contributory negligence“.

So wurde denn auch bald erkannt, dass das Common law bei den modernen Betriebsverhältnissen ungenügenden Arbeiterschutz gewähre. Deshalb erging schon 1880 die Employers' Liability Act (43/4 Vict. c. 42), die den Unternehmer für jeden Unfall verantwortlich machte, der durch defekte Bau- und Betriebsanlage oder Maschinerien entstanden war, oder durch Nachlässigkeit von Personen herbeigeführt wurde, die mit der Oberaufsicht in dem Betrieb betraut waren.

Das Gesetz war nur eine unzureichende Reform, denn in der Praxis fiel es und fällt es schwer einen solchen Grad von Nachlässigkeit, wie ihn das Gesetz verlangt, nachzuweisen. Ausserdem ward auch durch jene Vorschrift der Haftungsfall und sein Eintritt jedenfalls an zu schwierige Vorbedingungen geknüpft, und bei der Kostspieligkeit der englischen Rechtspflege war wohl kaum zu erwarten, dass auf so unsicherem Fundamente ruhende Klagen gar zu häufig vorkommen könnten.

---

den oben bezifferten Ausständen nur 27, die 7455 Arbeiter betrafen, geschlichtet. Allerdings war die strikevorbeugende Tätigkeit der Einigungsämter grösser; sie betraf 1904 615 Fälle, die geschlichtet wurden.

1) Literatur: Ausser den oben angeführten noch: Ruegg, Employers' Liability Act, 1880, and the Workmen's Compensation Acts 1897 and 1900, 6th ed. 1903 und namentlich Report of the departmental Committee appointed to inquire into the Law relating to Compensation for Injuries to Workmen. C. P. 1904 Nr. 2208.

Da kam nun das Vorbild von Deutschland im Jahre 1884 (s. Report a. a. O. p. 11) und die daselbst eingeführte Arbeiterunfallversicherung gab auch den englischen Reformern Ansporn. § 171.

Nachdem Asquith als Staatssekretär des Innern eine Bill vergeblich einzubringen versucht hatte, wonach die Doktrin „volenti non fit injuria“ wesentlich zu gunsten der Arbeiter eingeschränkt werden sollte, ging erst 1897 eine von Chamberlain eingebrachte Bill als Workmens' Compensation Act 1897 (60/1 Vict. c. 36) durch. Sie hatte als Leitmotiv das vom Unterhause auf Chamberlains Antrag schon 1893 beschlossene Prinzip: „Dass keine Verbesserung der Unternehmerhaftpflicht bleibend und befriedigend sein könnte, welche nicht den Arbeitern volle Entschädigung für alle Unfälle, die sie in Ausübung ihres Berufs und nicht durch ihr Verschulden erlitten, gewähren würde“. (H. D. 4 ser. vol. 8 p. 1961: „That no amendment of the Law relating to Employers Liability will be final or satisfactory which does not provide compensation to workmen for all injuries sustained in the ordinary course of their employment, and not caused by their own acts or default“).

Das Gesetz von 1897, das für alle Fabriks-, Bergwerks- und für das Baugewerbe zur Geltung kam, wurde 1900 auch auf die Urproduktion, nämlich die Landwirtschaft ausgedehnt und zwar mit Modifikationen, die wir noch weiter unten kennen lernen werden.

2. Die heute geltenden Rechtsgrundsätze.

Voraussetzung für den Eintritt des Entschädigungsfalles ist die körperliche Verletzung des Arbeiters hervorgerufen durch einen Betriebsunfall d. i. durch einen solchen Unfall, der in oder in der Nähe der Betriebsstätte sich ereignet hat (s. 1 [1] in Verbindung mit s. 7 [1] der Act von 1897). Schwierigkeit macht es nun im Einzelfalle zu entscheiden, ob eine acquirierte Krankheit durch oder in dem Betrieb entstanden sei. Den Arbeiter, der die Entschädigung beansprucht, trifft die Beweislast, wie und wann die Krankheit, Ansteckung etc. entstanden ist. Dies ist in der Mehrzahl der Fälle eine schwer zu beweisende Sache. Ferner wird verlangt, dass sich der Unfall „infolge Berufsausübung und innerhalb derselben“ ergebe („out of and in the course of the employment“). Die bisherigen Gerichtsentscheidungen, welche den Umfang dieser Voraussetzung näher bestimmen, ergeben folgendes Bild:

Nicht fällt unter die Entschädigungspflicht der Unfall, den der Arbeiter erlitten, da er für eigene Zwecke, nicht für die des Betriebs handelte. Auch nicht, wenn er etwas unternahm, wovon er wusste oder annehmen durfte, dass es nicht Teil seiner pflichtmässigen Beschäftigung sei. Hingegen fällt auch jener Unfall immer unter die Entschädigungspflicht, der sich bei einer Beschäftigung ergab, die zwar nicht Teil der pflichtmässigen Beschäftigung anzusehen ist, aber immerhin zur Abwehr einer dringenden Not erfolgte. An der Entschädigungspflicht ändert nichts die Tatsache, dass sich der Arbeiter bei seiner Beschäftigung ungeschickt anstellte, oder dass sich der Unfall ereignete, bevor der Arbeiter sein Tageswerk begonnen oder nachdem er sein Tageswerk abgeschlossen. Hingegen wird der Unfall nicht als „out of and in the course of employment“ angesehen, wenn er durch einen mit dolus von einem Mitangestellten verursachten, schädigenden Tatakt herbeigeführt wurde.

Haftpflichtige Betriebsstätten sind: Eisenbahnen, Fabriken, Bergwerke, Steinbrüche, Ingenieurarbeiten [1]) und Bauten, welche eine Höhe von 30 Fuss überschreiten, bei denen Baugerüste oder von Dampf oder Wasser getriebene Maschinen oder sonst

1) Hierher gehören Eisenbahnbauten, Bauten von Docks, Kanälen, Abzugskanälen und überhaupt jedes Ingenieurwerk, wo Maschinenkraft und mechanische Kraft verwendet wird (Report p. 13).

§ 171. mechanische Kräfte zur Anwendung kommen, gleichviel, ob es sich um die Herstellung, Reparatur oder Niederreissung des Baues handelt. Dazu kommen noch die sog. „Constructive Factories", als welche Docks, Werfte, Quays, Warenhäuser, Maschinerien und Betriebsanlagen, die der Factory Act von 1901 unterliegen, sowie Waschanstalten, die mit Dampf- oder Wassermaschinen oder überhaupt mit Aufwand von mechanischer Kraft betrieben werden. Diese „Constructive Factories" bilden eine juristische Crux, die zu viel Zweifel und Streit Anlass gibt.

Entschädigungsberechtigt sind:

1. Bei einem tötlichen Unfalle, die von dem Verunglückten wirtschaftlich abhängigen Personen (dependants). Diese sind nach englischem und irischem Rechte die Witwe, der Ehegatte, die Kinder einschliesslich der Stief- und Enkelkinder, die Eltern, einschliesslich der Stief- und Grosseltern. Nach schottischem Rechte gehören Stiefeltern und Stiefkinder nicht zu den Entschädigungsberechtigten.

2. Bei einem nicht tötlichen Unfalle: der Verunglückte.

Entschädigungspflichtig ist der Unternehmer, auch für den Fall, dass er die zu besorgende Arbeit durch einen Subunternehmer ausführen lässt. Doch hat dann der erstere ein Rückgriffsrecht gegen den letzteren (s. 4 der Act von 1897).

Die Entschädigungspflicht tritt nicht ein, wenn der Unfall erwiesener Massen durch ernstliche und „absichtlich schlechte Führung" („serious and wilfull misconduct") des Arbeiters verursacht ist (s. 1 (2) leg. zit.).

Der Unfall ist sofort dem Arbeitgeber zu notifizieren, der Entschädigungsanspruch innerhalb von 6 Monaten längstens zu erheben (s. 2 der zit. Act).

Der Umfang der Entschädigung beträgt:

1. bei tötlichem Unfall zu gunsten der vollkommen wirtschaftlich abhängigen Hinterbliebenen den Betrag des durchschnittlichen Gesamtlohnes der letzten 3 Jahre mindestens aber 150 £ und höchstens 300 £. Zu gunsten von nur teilweise abhängigen Hinterbliebenen wird eine Summe nach Vereinbarung oder durch Schiedsspruch festgestellt.

2. Bei nicht tötlichen Unfällen eine Wochenrente, die nach 2wöchentlicher Invalidität beginnt und die Hälfte des Wochenlohnes, höchstens aber 1 £ beträgt.

Doch tritt die Entschädigung nicht ein, wenn (und zwar nach s. 1 [2] der zit. Act in Verbindung mit § 1 [b] der Schedule I) die Arbeitsunfähigkeit oder die geminderte Arbeitsfähigkeit weniger als 2 Wochen dauert. Sodann hat die Gerichtspraxis die Beschränkung aufgestellt, dass die Entschädigung nicht liquid ist, wenn der Arbeiter nicht mindestens 2 Wochen im Betrieb tätig war (s. Report p. 77).

Bei Zahlung von Wochenrenten kann sowohl der Arbeitgeber als auch der verunglückte Arbeiter eine neuerliche Ueberprüfung der Rente („review") verlangen (§ 12 der Schedule I. der zit. Act) und ihr Resultat kann die Herabminderung, Erhöhung oder das Erlöschen der Rente sein.

Der Arbeitgeber — nicht aber der Arbeiter — kann verlangen, dass er die Wochenrente durch eine einmalige Abfindungssumme ablöse, wie sie entweder durch Vereinbarung oder Schiedsspruch festgestellt wird (§ 13 der Schedule I der zit. Act).

Streitigkeiten, die sich aus diesen gesetzlichen Bestimmungen ergeben, werden durch 3 Arten von Instanzen erledigt:

1. durch ein von Arbeitgebern und Arbeitern aufgestelltes Komitee, oder

2. durch einen von beiden Parteien gewählten Schiedsrichter oder

3. durch einen Richter des Grafschaftsgerichts, wo nichts anderes bestimmt ist. Die Berufung geht in solchen Fällen — nicht wie sonst an den High Court of Justice, sondern gleich an den Appellgerichtshof (Court of Appeal) und von da in England

(nicht aber in Schottland und Irland) an das Oberhaus.

Vertragsdispositionen zwischen Arbeitgeber und Arbeiter dahin gehend, dass keine Entschädigung gezahlt werden sollte, sind im allgemeinen nichtig (sog. „contracting out“). Nur eine solche Vereinbarung ist zulässig, wodurch an Stelle der gesetzmässigen Entschädigung, Zahlung einer Versicherungssumme oder eines andern Geldvorteils abgemacht ist, die der Registrator der „Friendly Societies“ im Handelsamt als vollkommen ersatzbietend bezeichnet (s. 3 der zit. Act).

3. Die Ausdehnung der Unfallschutzgesetzgebung auf die Landwirtschaft ist durch Gesetz von 1900 (63/4 Vict. c. 22) erfolgt. Danach gelten im Prinzip dieselben oben angeführten Normen auch für diesen Zweig der Urproduktion nur mit folgenden Modifikationen:

a) Der Unfallschutz erstreckt sich nicht bloss auf Arbeiter, die zum gewerbsmässigen Betriebe der Landwirtschaft dienen, sondern auch auf Dienstboten und häuslich Verwendete.

b) Das Gesetz nimmt von der Entschädigungspflicht die kleinen Betriebe aus, indem nur solche für Entschädigung aufzukommen haben, in welchen „gewöhnlich“ (habitually) ein oder mehrere Arbeiter verwendet werden (s. 1 [3] der zit. Acte).

c) Ein Arbeitgeber, der die Arbeit einem Subunternehmer weitergibt, haftet ähnlich wie in den industriellen Betrieben auch hier. Doch ist zum Unterschiede von Industriebetrieben das Rückgriffsrecht gegen den Subunternehmer ausgeschlossen, wo der Betrieb mit Aufwand von Maschinen oder mechanischer Kraft erfolgt (s. 1 [1] Ab. 2).

4. Kritische Würdigung.

Da die Unternehmer sich selbst gegen materielle Einbusse, die sie aus ihrer Haftpflicht zu erleiden haben, gewöhnlich zu versichern pflegen, so könnte man vielleicht auf den Gedanken kommen, dass diese Art auch ein gutes Unfallversicherungssystem wäre, wie z. B. das deutsche, nur dass in Deutschland die Versicherung durch Zwang erfolgt und Versicherungsnehmer der Arbeiter ist, während in England es der Arbeitgeber ist und die Versicherung freiwillig erfolgt. Sieht man aber näher zu, so reicht die Sache weit nicht an unsere sozialpolitische Fürsorge für Betriebsunfälle des Arbeiters heran. Namentlich sind es zwei Uebelstände, die das englische System unterwertig machen:

1. Ist der Arbeiter durch nichts davor geschützt, dass die ihn beschäftigende und ihm etwa zur Unfallsrente verpflichtete Unternehmung falliert, eine direkte Rechtsbeziehung zwischen dem Arbeiter und der Versicherungsanstalt, bei der die Unternehmung gegen die zu zahlenden Unfallsrenten versichert ist, existiert nicht. (S. Report a. a. O. p. 37.) Er hat in diesem Falle als Gläubiger der Konkursmasse nur ein Vorzugsrecht auf Befriedigung rücksichtlich jener Geldsumme, die von der Versicherungsgesellschaft als liquid bereits an den Cridar zu zahlen ist (s. 5 der Act von 1897).

2. Dadurch, dass der Unternehmer in seinen Entschädigungspflichten davon abhängig ist, ob die betreffende Versicherungsanstalt seine Arbeiter als zur Versicherung taugliche Objekte ansieht, kommt es nicht selten vor, dass Arbeiter, welche alt sind, oder bereits einen Unfall erlitten haben, aber trotzdem arbeitsfähig wären, als solche Versicherungsobjekte nicht angesehen werden und daher keine Arbeitsgelegenheit finden. (S. Report a. a. O. p. 38 ff.) Neuestens (siehe Parl. D. vom 26. März und 4. April 1906) hat eine Bill in 2. Lesung passiert, die auf folgenden 3 Neuerungen beruht:

1. Entschädigungspflichtig sind prinzipiell alle Gattungen von Betrieben und Berufen. Von den entschädigungspflichtigen Betrieben sind ausgenommen diejenigen, die mit weniger als 6 Hilfskräften arbeiten, es wäre denn, dass der Entschädigungsfall hier herbeigeführt wäre durch Dampf-, Wasser- oder mit elektrischer Kraft betriebenen

§ 171. Maschinen. Von den entschädigungspflichtigen Berufen sind ausgenommen der als Clerk, Heimarbeiter, Dienstbote oder arbeitendes Familienmitglied, das im gemeinsamen Haushalt mit dem Arbeitgeber lebt.

2. Entschädigungspflicht tritt auch bei Arbeitsunfähigkeit infolge von Krankheiten ein, die erfahrungsmässig in bestimmten Betrieben acquiriert werden, ohne dass eine Verursachung im konkreten Falle erwiesen werden muss.

3. Die Invaliditätsrente beginnt schon nach einer Woche (nicht wie bisher erst nach 14 Tagen) vom Zeitpunkte des sie herbeiführenden Unfalls.

§ 172. Der Schutz der Arbeitslosen.

An Stelle der früher hier sich selbst überlassenen Privatinitiative ist gegenwärtig seit 1905 gesetzgeberische Regelung erfolgt (5 Edw. VII. c. 18 in Verbindung mit Ausführungsverordnung des Local Government Board No. 48678).

Die Verwaltungsmaschinerie, wie sie nunmehr eingerichtet, ist für London eine andere als für die Provinz.

In London hat jeder der Stadträte (über die Städte, in die London zerfällt siehe weiter unten) ein sog. distress committee (Arbeitslosigkeitskomitee) einzurichten. Beträgt die Bevölkerung der betreffenden Stadt mindestens 150 000 Einwohner oder darüber, so besteht das Komitee aus 25 Mitgliedern, von denen 5 (die sog. expert members) aus Nichtmitgliedern des Stadtrats von diesem gewählt werden. Diese Personen müssen in der Armenpflege erfahren sein. Das gleiche gilt für die City in London. Die übrigen Städte von London mit einer Bevölkerungsziffer unter 150 000 Einwohner besitzen distress committees, bestehend aus je 20 Mitgliedern, von denen je 4 die oben hervorgehobenen besonderen Qualifikationen haben müssen. Eine Frau soll mindestens im distress commitee tätig sein (Art. II. der A. V.) Die Funktionsdauer der 5 resp. 4 Sachverständigenmitglieder wird durch den Willen des Stadtrats bestimmt, die der übrigen durch die Funktionsdauer ihres Mandanten, d. i. des Stadtrats. (Art. III. 1 und 2 der Ausführungsverordnung.)

Ueber den einzelnen städtischen distress committees der Metropole ist ein Zentralkomitee eingesetzt (s. 1 der Act von 1905 und Art. VI der A. V.). Es besteht aus 4 Mitgliedern, welche der Londoner Grafschaftsrat gewählt, 4 Repräsentanten der City und der Stadt Westminster, je 2 Repräsentanten der übrigen Londoner Städte, 8 von dem Ministerium für Selbstverwaltung bestellten und 8 von den übrigen kooptierten Mitgliedern (sog. additional members). Von diesen letzteren muss mindestens eines eine Frau sein.

Die oben angeführte Einrichtung für London kann vom Ministerium auch auf London angrenzende Kommunalverbände (aber nur auf Wunsch eines solchen!) ausgedehnt werden (s. 1 [9] der Act). Den distress committees steht vorwiegend der Arbeitsnachweis und die Versorgung von Arbeitslosen mit Arbeit zu. Doch sind als Arbeitslose nur solche Personen zu versorgen, welche mindestens 12 Monate in der betreffenden Stadt gewohnt haben, nur unverschuldet und vorübergehend arbeitslos geworden sind und das ehrliche Streben zu arbeiten haben. Jene haben aber nicht die Macht, eine Arbeitsgelegenheit, die doch nicht besteht, neu zu schaffen (s. 1 [2] und [3] der Act). Wird das Unterbringen der Arbeitslosen schwierig, so hat sich das distress committee an das Zentralkomitee zu wenden. Dessen Funktion ist es insbesondere, Arbeitsgelegenheit neu zu schaffen und das Aufsuchen bestehender Arbeitsgelegenheit durch Zahlung der Reisemittel zu fördern. Die hiezu erforderlichen Geldmittel werden teils durch freiwillige Gaben, teils durch Kommunalsteuern aufgebracht, welche höchstens zwischen

$^1/_2$ d—1 d vom £ steuerbaren Reinertrags (d. i. $2^1/_2$—5 %) betragen dürfen. Der Höchstsatz (1 d von £) kann nur mit Genehmigung des Ministeriums auferlegt werden. Niemals dürfen aber die Steuern zur Schaffung neuer Arbeitsgelegenheit verwendet werden (s. 1 Ziffer 6 der Act). Damit ist ein sog. Recht auf Arbeit, das der Regierungsentwurf ursprünglich vorgesehen hatte, ausdrücklich negiert. Das war dem freihändlerischem Geist der Engländer doch etwas zu viel zugemutet. § 172.

In der Provinz werden in jeder Stadt und jedem Stadtflecken mit mindestens 50 000 Einwohnern analoge distress committees mit analogen Funktionen vorgesehen, d. h. durch Verordnung des Ministeriums eingerichtet. Städten und Stadtflecken mit einer geringeren Bevölkerungsziffer ist die Einrichtung freigestellt.

Mit oder gegen den Willen von Grafschaften, Städten und andern Kommunalverbänden kann das Ministerium auch eine der Londoner Organisation analoge verfügen, d. i. die Einrichtung von distress committees und Zentralkomitees mit analogen Befugnissen anordnen[1]) (s. 2 [1 und 2] der Act).

Für Grafschaften, in welchen kein distress committee für den ganzen Grafschaftssprengel eingerichtet ist, hat der Grafschaftsrat ein sog. special committee zu wählen, das ausschliesslich die Funktion des Arbeitsnachweises hat. Die Auslagen solcher Komitees sind aus Grafschaftsmitteln zu bestreiten (s. 2 Ziffer 3 der Act.).

Dem Ministerium stehen ausgedehnte Kontrollbefugnisse zu, namentlich die Genehmigung einer vom Zentralkomitee neu zu schaffenden Arbeitsgelegenheit (s. 4 der Act). Der angeführte gesetzliche Arbeitslosenschutz gilt auch für Schottland und Irland.

Die Arbeiterversicherung[2]). § 173.

Dieselbe ist ebenfalls nicht durch Gesetz, ja nicht einmal durch Rechtsnorm vorgeschrieben, sondern durch Konventionalregel. Zum Teile wird sie von den Gewerkvereinen besorgt, vorwiegend ist sie aber Sache eingetragener Hilfskassen, der sog. Friendly Societies. Ueber ihre juristische Natur und Organisation haben wir schon oben (I. Bd. S. 67 f.) gehandelt, hier sei nur noch hinzugefügt, dass die Versicherung zumeist für den Krankheitsfall erfolgt. Zwischen Unfallrente und Krankengeld wird kein Unterschied gemacht. Bei Krankheit gewährt man ausser der Rente noch die ärztliche Hilfe und Medikamente. Die Rente ist immer niedriger als der durchschnittliche Arbeitsverdienst. Sie wird nur auf bestimmte Zeit und in Sätzen, die sich vermindern, gezahlt. Nicht selten wird auch eine Altersversicherung praktiziert und bei Erreichung des 65—70. Lebensjahres eine Rente, die aber dann meist nur die Hälfte der Krankheitsrente beträgt, gezahlt. Nicht weniger häufig findet sich die Versicherung des Begräbnisgeldes und einer Witwen- und Waisenpension.

Die Aufbringung erfolgt entweder durch Umlagen von Fall zu Fall (sog. Umlageverfahren) oder durch Zahlung regelmässiger Beiträge, die entweder für alle Mitglieder gleich oder nach der Wahrscheinlichkeit des Eintritts des Versicherungsfalls (z. B. nach dem Alter der Versicherten) abgestuft sind (sog. Kapitaldeckungsverfahren).

Der Uebelstand dieser freiwilligen Hilfskassenversicherung ist derselbe, wie wir

1) Städte, die aus dem Grafschaftsverbande sonst ausgeschieden sind (sog. county boroughs), die aber eine Bevölkerungsziffer von weniger als 50 000 Einwohner aufweisen, gelten für die Zwecke des Arbeitslosenschutzes als im Grafschaftsverbande befindlich.

2) S. über die Friendly Societies: Baernreither, Die englischen Arbeiterverbände und ihr Recht Bd. I. 1886. v. Nostitz S. 310 ff.

§ 173. sie in Deutschland in den 70er Jahren bei dem Versicherungssystem durch Hilfskassen wiederfinden: die häufige Insolvenz. Das betriebstechnische und versicherungstechnisch geschulte Personal geht ihnen wegen ihrer Kleinheit eben ab. Gesteigerte Staatsaufsicht in den letzten Jahrzehnten und insbesondere die Absorption der kleinen Kassen durch die grossen, unter denen der „alte Orden der Waldleute", der „unabhängige Orden der wunderlichen Käuze von Manchester" u. a. hervorragen, verringern den genannten Uebelstand. Daher steigt auch ihre Bedeutung in den letzten Jahrzehnten: im Jahre 1892 waren nicht weniger als 8 Millionen Personen in 29000 Hilfskassen, die über ein Kapital von 25 Millionen £ verfügten, versichert. Nichtsdestoweniger fühlt man das Unzureichende solcher freiwilliger Arbeiterversicherung auch in England, und so ist denn neuerdings sehr oft der Gedanke nach einer staatlichen Arbeiterversicherung insbesondere der Ruf nach „Old Age Pensions" laut geworden. Die hiebei gemachten Vorschläge und ihr notwendiges Scheitern ist nicht bloss für die konkrete Frage belehrend, es zeigt auch die Mangelhaftigkeit englischer Verwaltungsorganisation auf dem Gebiete der inneren Verwaltung. Wir werden uns daher mit diesem Problem hier ausführlicher beschäftigen.

§ 174. Die „Old Age Pensions"[1]: die Alters- und Invaliditätsversicherung.

Trotzdem schon Daniel Defoe in seinem „Essay on Projects" das Prinzip aufgestellt hatte, dass „jedermann, mag er noch so niedriger Herkunft, arm und unfähig sein, einen gerechten Anspruch auf eine auskömmliche Existenz habe, wenn Alter und Arbeitsunfähigkeit ihn dazu nötigen sollten, solchen Anspruch zu erheben", so lebte dieser Gedanke der Altersversorgung erst zu Ende des 19. Jahrhunderts wieder auf. Seit 1885 begannen parlamentarische Enquêten über diesen Gegenstand, und im Jahre 1890 stellte der Abgeordnete Thomas Burt den Antrag, dass die Staatsregierung eine offizielle Liste vorlege, in welcher die Zahl der 60 Jahre und darüber alten Personen angegeben würde, die an einem bestimmten Tage Armenversorgung erhielten. Da zeigte sich nun, als ein solches Verzeichnis für den 1. Aug. dieses Jahres vorgelegt wurde, dass nicht weniger als 245687 Personen im Alter von 65 Jahren und darüber die Armenversorgung in Anspruch nahmen. Im Jahre 1895 ergab eine Enquete, die von der Krone veranlasst war, dass im Jahre 1895 auf je 5 Personen, die 65 Jahre und darüber alt waren, eine im Genuss einer Armenversorgung stand und dass, wenn man unter jenen alten Personen die wohlhabenden Klassen wegliess, je ein Arbeiter und je eine Arbeiterin von zweien durch Armenunterstützung lebten.

Seit 1895 wurden deshalb eine Reihe von offiziellen Enquêten veranstaltet und die mannigfachsten Projekte zur Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Arbeiter-Altersversicherung laut. Die wichtigsten dieser Projekte sind die folgenden:

1. Das Schema von Charles Booth. Danach soll jede Person, die das 65. Lebensjahr erreicht, eine Wochenrente von 5 sh. für den Rest des Lebens aus öffentlichen

---

[1] Literatur: Report of the Royal Commission on Aged Poor 1896. Report of the Committee on Old Age Pensions 1896. Report of Treasury Committee on Old Age Pensions 1898. Report of Commons-Committee on Aged and deserving Poor 1899. Ch. Booth, Pauperism and Endowment of Old Age 1892. Derselbe, The Aged Poor 1898. Derselbe, Old Age Pensions and the Aged Poor 1899. Geofrey Drage, The Problem of Aged Poor 1903. Rogers and Millar, Old Age Pensions 1904, woselbst auch weitere Literaturangaben.

§ 174.

Mitteln erhalten. Dieses Projekt würde nach den offiziellen Schätzungen (Report von 1895 a. a. O. p. 62) dem Staat gleich von vornherein $24^{1}/_{2}$ Mill. £ kosten, ganz abgesehen davon, dass überflüssigerweise auch die nicht bedürftigen Bevölkerungsklassen in den Genuss der Lebensrente kommen würden.

2. Das Projekt des Domherrn Blackley. Danach soll ein Versicherungszwang für jede Person vom 18.—21. Lebensjahre an bestehen, die Gelder vom Staate gesammelt werden, die Altersrente vom 65.—70. Lebensjahre an bezogen werden dürfen und etwa 4 sh. die Woche betragen. Dabei wurde angenommen, dass etwa 10 £ als Summe aller eingezahlten Versicherungsgelder genügten, um den Versicherungsnehmern nach Jahr und Tag die oben bezifferte Rente zu gewähren. Der Haupteinwand, der namentlich von keinem geringeren als Joseph Chamberlain gemacht wurde, liegt eben darin, dass man füglich nur von jenen Personen eine Zwangsversicherung verlangen darf, die in einem Arbeitsverhältnis zu andern, jedenfalls in einem Arbeitsberufe stünden. (Report a. a. O. p. 76: „I have never seen how you could, apply compulsion to any but persons who are in regular employment, it is very easy in their case to deduct their contribution from their wages through their employers but in the case of persons who are their own employers, or who are in casual employment, a very large class of the population, I have never seen that it would be possible to apply this compulsory provision.“)

3. Das Projekt von Joseph Chamberlain. Dasselbe beruht auf dem Prinzip, dass jeder bedürftigen Person, die sich durch eigene Kraft eine Altersversorgung sichern will, der Staat helfend beispringen könnte. Durch Prämien gesetzt auf das Sparen und abgestuft nach einer Skala soll Ansporn hierzu gegeben werden. Er unterscheidet hierbei 3 Kategorien von Versicherungsnehmern:

a) Solche Personen, die bloss auf 5 sh. die Woche Altersrente nach Vollendung des 65. Lebensjahres Anspruch machen, wobei für den Fall ihres frühzeitigen Todes nichts zurückgezahlt wird. Der Versicherungsnehmer hat längstens bis zum Beginn des 25. Lebensjahres eine Barsumme von 2 £ 10 sh. vorerst einzuzahlen und von da ab je weitere 10 sh. jährlich bis zum Beginn des 65. Lebensjahres. Die Einzahlungen sollen mit $2^{1}/_{2}$% verzinst werden. Der Staat selbst leistet einen Zuschuss in Gestalt von 10 £, die gleich bei Eingehung der Versicherung dem Versicherungsnehmer gutgeschrieben wird. Diese Gutsumme nebst den Einzahlungen des Versicherungsnehmers ergibt die Grundlage für die beanspruchte künftige Rente. Zahlung höherer Versicherungsprämien gewährleistet höhere Altersrente aber keine Erhöhung des Staatszuschusses.

b) Diese Gruppe bilden alle diejenigen, die bis zum Beginn des 25. Lebensjahres eine Versicherungsanzahlung von 5 £ machen und alljährlich eine Prämie von 1 £ zahlen. Dieselben erhalten als Staatszuschuss gleich bei der ersten Anzahlung eine Summe von 15 £ gutgeschrieben, die im Vereine mit ihren Zahlungen es ermöglichen soll, ausser der Altersrente von 5 sh. pro Woche nach Eintritt des 65. Lebensjahres, ihren Witwen und Waisen, wenn sie selbst, d. i. die Versicherungsnehmer schon nach der 3. Prämienzahlung sterben sollten, eine Rente zu gewähren.

c) Zur 3. Gruppe sollen alle diejenigen Personen gehören, welche, im gleichen Zeitpunkt wie die vorigen, wenn männlich 30 sh., wenn weiblich 35 sh. bei einer Postkasse deponieren und sich ausserdem bei einer Hilfskasse mit einer Anzahlung von 6 £ 10 sh. resp. 3 £ 18 sh. versichern. Der Staatszuschuss soll dann darin bestehen, dass sie mit Erreichung des 65. Lebensjahres ihre Altersrente, wie sie ihnen zufolge ihrer Einzahlung gebührt, verdoppelt sehen.

Die von der königlichen Enquête von 1895 dagegen vorgebrachten Einwände

§ 174. waren, dass vor allem die Verwaltungskosten des Staats gross wären, dass die Verwaltung durch Kommunalbehörden das Niederlassungsrecht und die Freizügigkeit entweder lähmen oder die Kontrolle erschweren müsste, dass ein solcher Riesenfonds, wie er zur Bestreitung aller Versicherungssummen nötig würde, eine Verwaltungsschwierigkeit ersten Ranges wäre, wodurch noch die Herabdrückung des Zinsfusses in der Handelswelt und ausserdem eine grosse Nationalgefahr, wahrscheinlich deshalb, weil so viel Geld in die Hand der Regierung ohne Parlamentskontrolle akkumuliert werden müsste, herbeigeführt werden könnte. Last not least: den Vorteil von der Sache hätten eigentlich nur Klasse b und c, also die besser gestellten Arbeiter, während Klasse a, die es am nötigsten hätte, den geringsten Antrieb zum Sparen verspürte.

4. Das von dem „Committee on aged and deserving Poor 1899“ ausgearbeitete Projekt. Danach sind die mit der Verwaltung der Altersversicherung betrauten Kommunalbehörden: die Armenräte (Boards of Guardians).

Voraussetzungen des Erwerbs einer Altersrente sind:

a) Britische Staatsangehörigkeit,

b) Erreichung des 65. Lebensjahres,

c) Vollbesitz der bürgerlichen Ehrenrechte.

d) dass der Anspruchsbewerber 20 Jahre vor Erhebung des Anspruchs sich nicht im Besitze einer Armenunterstützung befunden;

e) mindestens 12 Monate zuvor in dem Bezirke, wo er den Anspruch erhebt, sich aufgehalten und

f) und g) sich selbst zu unterstützen unvermögend, dies nach bestem Mühen vergeblich versucht habe.

Abgesehen davon, dass dies Projekt ebenso wie das Chamberlains die Einwände, die sich gegen die Verwaltung durch Kommunalverbände erheben, fortbestehen lässt, leidet es noch unter der Frage der Kosten, die aus Armenkassenmitteln mit Staatssubvention bestritten werden sollten.

§ 175.

Der Schutz der Arbeiterwohnungen[1]).

Staatliche Einflussnahme auf die Arbeiterwohnungen begann in den 50er Jahren. Im Jahre 1851 passierte die „Labouring Classes Lodging Housing Act“, die bald durch Acte von 1866 und 1867 amendiert wurde. Entsprechend der damaligen zaghaften Gesetzgebung der „Bourgeoisie“ ging man höchst vorsichtig auch hierbei um. Die Act blieb eine fakultative, d. h. es hing von dem Belieben der Kommunalbehörden ab, ob sie davon Gebrauch machen wollten. Infolgedessen blieb sie auch ein toter Buchstabe. Sie ermächtigte (etwa 36) Kommunalbehörden zur Errichtung von Arbeiterwohnungen. Erst die Folgezeit brachte intensivere Einflussnahme des Staats. Vor allem waren es zwei Männer, die sich um die in Frage kommende Gesetzgebung besondere Verdienste erwarben: Mr. Mc Cullagh Torrens und Sir Richard Cross. Die von diesen beiden eingebrachten Gesetze, die sog. Torrens Act von 1868, amendiert durch ein Gesetz von 1879, und die Cross Act von 1875, amendiert durch ein Gesetz von 1879 und 1882, beschäftigten sich und zwar die erstere mit Remeduren gegen ungesunde Arbeiterwohnungen, die letztere mit solchen gegen ganze Stadtviertel, die ungesunde Arbeiterwohnungen enthielten.

1) Siehe dazu Nostitz a. a. O. S. 649 ff. Wright and Hobhouse, Local Government and Local Taxation in England and Wales, London 1894 ch. XVI. Report of Lords Committee on the Housing of Working Classes, Lords Papers 1902 Nr. 171 und Journal of the Royal Statistical Society 1901 p. 189 ff.

§ 175. Hervorgerufen durch die Wohnungsmissstände namentlich in der Metropole begann 1884 eine königliche Kommission zu tagen, die dann im folgenden Jahre ihre Enquete abschloss. Die Frucht derselben war die Housing of the Working Classes Act von 1885, die mit den Acten von Cross und Torrens konsolidiert als Housing of the Working Classes Act von 1890 (53/4 Vict. c. 70) amendiert durch ein Gesetz von 1900 (63/4 Vict. c. 59) nunmehr die Grundlage des geltenden Rechtszustandes abgibt. Danach ist folgendes Rechtens:

Der erste Teil des Gesetzes bringt die Bestimmungen der Cross Act wieder und beschäftigt sich mit ungesunden Stadtvierteln. Danach ist es die Pflicht einer jeden Stadt und eines jeden städtischen Distrikts, d. h. einer Stadtgemeinde, die zwar noch nicht inkorporierte Stadt (borough), aber dennoch städtischen Anstrich hat, einzuschreiten, wenn ihr von ihrem Sanitätsinspektor Anzeige erstattet wird, dass in einem Stadtviertel entweder

1. Häuser, Hofräume, Durchgangsbauten für menschliche Bewohnung ungeeignet sind, oder

2. die Enge und sonstige schlechte Beschaffenheit der Strassen, Mangel an Licht, Luft und Ventilation derart für die Gesundheit der Bewohner des Stadtviertels schädlich seien, dass dem Uebel nur durch eine Verbesserung der Stadtanlage und einen Neuaufbau des betreffenden Stadtviertels abzuhelfen wäre.

Der Sanitätsinspektor ist verpflichtet, ein solches Stadtviertel zu inspizieren und darüber zu berichten, wenn er dazu von 2 Friedensrichtern oder 12 Kommunalsteuerzahlern angerufen wird.

Wenn der Stadtrat nun die Voraussetzungen zum Einschreiten als genügend erwiesen betrachtet, dann ist es seine Pflicht, einen Plan (scheme)[1]) über den Neuaufbau

---

1) Die Form eines solchen Antrags lautet (s. Report a. a. O. p. 129 f.):

In the matter of the

and

In the matter of a scheme proposed by the in pursuance of Section 4 of the said Act for providing new dwellings for a certain number of persons of the labouring class in the

---

Whereas under the powers of the . . . . (hereinafter called „the Council") require to purchase or acquire ten or more houses occupied either wholly or partially by persons belonging to the labouring class.

Now, therefore, the . . . . propose for the approval of the Local Government Board under Section . . of the said Act, the scheme hereinafter set forth.

For the purpose of providing new dwellings for a certain number of persons of the labouring class, having regard to the number of such persons who were on the fifteenth day of December, one thousand . . . . or subsequently, have been resident in dwellings which have been or will be purchased or acquired by the , and which dwellings are specified in the Schedule hereto.

(1.) The shall erect on the site shown on the plan attached hereto and thereon coloured red separate dwellings.

(2.) The accommodation which each of the said dwellings shall afford shall, as regards its nature and extent, be as follows:

On the ground floor a living room not less than feet inches long feet inches wide, and feet high, a scullery not less than feet six inches long, feet inches wide. and feet high, a water closet, a fuel store, and a larder so constructed and placed as to admit of the interior being at all times kept cool and well ventilated; and

§ 175. des Stadtquartiers auszuarbeiten und ihn dem Ministerium für Selbstverwaltung vorzulegen.

Die Genehmigung erfolgt mittelst Provisional Order (darüber Bd. I. S. 519 ff.) nach geführter kontradiktorischer Verhandlung und nach vorgenommenem Lokalaugenscheine (local inquiry).

Aber auch die Ausführung des Planes durch die Kommunalbehörde kann nicht früher erfolgen, als bis das Ministerium seine Zustimmung erteilt hat. Die nötigen Enteignungen finden statt, doch wird der Marktpreis unter gehöriger Würdigung der

---

On the first floor bedrooms, of which the first shall be not less than feet inches long, feet inches wide, and feet high, the second not less than feet inches long feet inches wide, and feet high, etc.

(3.) The shall in and about the erection of the said dwellings comply with the requirements of all public and local Acts, and of any bye-laws and regulations duly made by the local authority and in force in the said urban district.

(4.) The shall carry out the scheme within twelve calendar months of its approval by the Local Government Board, as signified thereon, and the new dwellings to be provided under this scheme shall be completed fit for occupation before the persons residing in the houses in respect of which the scheme is made are displaced.

In Witness whereof the have hereunto caused their Common Seal to be affixed this day of 190 .

The Common Seal of the was hereunto affixed in pursuance of an Order of the Council in the presence of

Approved by the Local Government Board, this day of 190 .

Assistant Secretary.

Acting on behalf of the Local Government Board under the authority of their General Order dated the 26th day of May 1877.

Darauf ergeht vom Local Government Board nachstehende Weisung:

Scheme for New Dwellings for Persons of the Labouring Class.

Whereas under the provisions of the London and North Western Railway (Additional Powers) Act, 1899, the London and North Western Railway Company propose to purchase or acquire in the City of Manchester ten or more houses, which, after the passing of the said Act, have been, or on the 15th day of December 1898, were occupied either wholly or partially by persons belonging to the labouring class as tenants or lodgers:

And whereas the said railway company have, in pursuance of Section 31 of the said Act, submitted for the approval of the Local Government Board a scheme for providing new dwellings for such number of persons as were residing in such houses on the 15th day of December 1898, or for such number of persons as the Local Government Board shall, after inquiry, deem necessary, having regard to the number of persons on or after that date residing in such houses and working within one mile therefrom, and to the amount of vacant suitable accommodation in the immediate neighbourhood of such houses, or to the place of employment of such persons, and to all the circumstances of the case:

Now therefore we, the Local Government Board, have deemed it necessary that a local inquiry shall be held by one of our inspectors in relation to the said scheme, and for giving effect to the provisions of the said section, and we have accordingly directed Colonel C. H. Luard, R.E., to hold the said inquiry at the Town Hall, Manchester, on Tuesday, the 23rd day of April 1901, at six o'clock in the evening.

And we hereby give notice that any persons interested in the matter of the said inquiry may attend and give evidence before the inspector at the time and place aforesaid.

Local Government Board, S. B. Provis,
9 April 1901. Secretary.

Nebenumstände gezahlt, jedenfalls nicht die Tatsache des Zwangskaufes in Rechnung § 175. gezogen[1]).

Bei einem Verbesserungsschema für London muss Vorsorge getroffen sein, dass mindestens für ebensoviele Personen, als durch die notwendig gewordene Häuserdemolierung obdachlos werden, geeignete Ersatzwohnungen errichtet werden. Für die Provinz kann aber das Ministerium dies nicht anordnen.

Die mit der Neuanlage des Stadtviertels verbundenen Kosten trägt die Kommune und zwar aus einem für diese Zwecke besonders anzulegenden Fonds, dem „dwelling-house improvement fund". Gewöhnlich werden kommunale Distriktssteuern hiefür ausgeschrieben oder Anleihen gemacht, die auf diese Steuern als Sicherheit gewiesen sind.

Der 2. Teil der Act, der inhaltlich nur die ehemalige Torrens Acts wiedergibt, beschäftigt sich mit gesundheitswidrigen Einzelhäusern, und zwar:

1. mit solchen, welche für sich genommen gesundheitsschädlich sind,

2. mit solchen Gebäuden, welche durch ihre Nähe zu anderen deren Ventilation hindern, resp. sie zu gesundheitswidrigen Wohnungen machen. Solche Gebäude heissen nach der Gesetzesterminologie „obstructive buildings" [2]).

Die Pflicht nun einer jeden Kommunalbehörde (auch ländlicher, nicht bloss städtischer) ist es, vor den Friedensrichtern den Antrag auf Schliessung solcher gesundheitswidriger Wohngebäude zu stellen, und wenn auch in der Folge von dem

1) Ueber das Einschreiten gegen ungesunde Arbeiterstadtviertel (Part I. des Gesetzes) gibt folgende Tabelle (siehe Royal Statistical Society vol. 64 [1901] p. 197) Aufschluss:

England und Wales mit Ausnahme der Metropole:

Jahr	Zahl der Anträge von dem Local Government Board auf Verbesserung von Stadtvierteln	Hievon im Zusammenhang mit Eisenbahnbauten	Zahl der zu demolierenden Häuser	Zahl der Personen, die zu dislozieren waren
1884	37	29	3877	17 117
1885	22	18	1848	8616
1886	18	12	1331	6259
1887	26	22	2238	11 157
1888	19	16	1806	8646
1889	31	15 Eisenbahnen 3 Tramways	3381	15 640
1890	35	22	5422	25 129
1891	35	28	6144	28 326
1892	29	22	2679	14 061
1895	33	28	4694	23 859
1898	35	31	4196	20 707

Es ergibt sich daraus, dass die meisten Fälle von Einschreiten zur Verbesserung von Arbeitervierteln im Zusammenhange mit neuen Eisenbahnbauten stehen, dass infolgedessen die Privatinitiative der Kommunalbehörden in der Provinz sehr gering ist.

Kein besseres Bild entwirft der oben genannte Report von 1902 Ev. 285 f. Darnach wurden seit 1884 infolge Eisenbahnbauten etwa 18 000 Personen im ganzen displaziert (15 000 bloss wieder untergebracht), infolge der Initiative der Londoner Kommunalbehörde in der gleichen Zeit 12 500 disloziert (wovon 11 000 wieder untergebracht). Siehe auch Vermaut, Les Régies Municipales en Angleterre, Courtrais 1903 p. 104 ff.

2) Wie oft gegen ungesunde Wohngebäude von Arbeitern eingeschritten wird und wie Part II. des Gesetzes gehandhabt wird, ergibt nachstehende Tabelle (Royal Stat. Society a. a. O. p. 192): (Siehe Tabelle S. 216)

§ 175. Eigentümer jener Gebäude keine Schritte zur Abhilfe der Uebel gemacht werden, den Beschluss auf Niederreissung, nach vorheriger Anzeige an den Eigentümer, zu fassen. Dieser Beschluss, gegen den an die Quarter Sessions der Friedensrichter appelliert werden kann, wird nach 3 Monaten rechtskräftig.

Bei sog. „obstructive buildings“ erlässt die Kommunalbehörde die Verfügung, dass das betreffende Gebäude, das andern schädlich wird, geschlossen und niedergerissen werde. Auch gegen diese Verfügung ist Berufung in den Quartalsitzungen der Friedensrichter zulässig. Die Verfügung selbst ergeht erst nach Anhörung des betreffenden Eigentümers.

Nach Erlass der Verfügung und ihrer Rechtskraft kann der Eigentümer den Platz, auf dem sich das niedergerissene Gebäude befand, mit der Verpflichtung, kein neues ebenso gesundheitschädigendes zu errichten, behalten. Will er sich aber hierbei nicht beruhigen, dann wird er enteignet, und die Kommunalbehörde verfügt über den Platz in zweckdienlicher Weise.

In all den genannten Fällen, in denen kein Eigentum entzogen, wo also nur Niederreissung verfügt wurde, erhält der Eigentümer keine Entschädigung.

Wenn es sich um Entschädigung auf Grund des 1. Teiles handelt, wird das normale Entschädigungsverfahren bei Enteignungen, das wir oben kennen gelernt (Bd. I. S. 527 ff.) eingeleitet.

Bei der Entschädigung auf Grund des 2. Teiles der Acte findet ein abgekürztes Verfahren statt, bei welchem das Ministerium für Selbstverwaltung die Schiedsrichter bestellt.

Zum Schlusse sei bemerkt, dass das Parlament insoferne sich eine Aufsicht über die Handhabung der genannten Act vorbehält, als das Unterhaus nach St. O. 38 und ähnlich das Oberhaus verlangt, dass bei dem Improvement scheme, d. h. Verbesserung von Stadtanlagen durch Neuaufbau von Häusern, wo 10 oder mehr Häuser niedergerissen werden sollen, sowohl im zuständigen Ministerium als auch in beiden Häusern (in den Bureaus der Clerks) eine Beschreibung und nähere Bezeichnung der in Anspruch genommenen Wohngebäude, auch nach Zahl ihrer Bewohner deponiert werden solle. Dadurch soll namentlich dem

---

Für London:

Jahr	Zahl der Anzeigen	Durch Eigentümer ohne Einschreiten der Friedensrichter				Zahl der durch Kommunalbehörden veranlassten Schliessung von Häusern				Verweigerung der Schliessung von Häusern	Zahl der Häuser, an denen trotz Anzeige nichts weiter geschehen
		Geschlossen	Niedergerissen	Verbessert	Zusammen	Demoliert	Verbessert	Nichts weiter geschehen	Zusammen		
1891	1361	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1892	469	33	31	171	235	45	36	61	142	—	70
1893	391	35	60	92	182	18	22	101	141	—	63
1894	376	24	58	106	188	81	39	56	176	—	12
1895	274	42	14	102	158	19	8	41	68	7	41
1896	497	70	63	168	301	33	95	57	185	—	11
1897	245	19	14	53	86	15	19	12	46	—	113
1898	184	13	7	13	33	18	—	12	30	23	98

Man sieht daraus etwa, dass von den 2436 ungefähr „angezeigten“ Häusern kaum mehr als 10% freiwillig abgetragen wurden und weniger als 10% zwangsweise niedergerissen wurden. Die Art, wie die Kommunalbehörden bei Durchführung des Gesetzes vorgehen, lässt sich durch das Sprichwort charakterisieren: „Eine Krähe hackt der anderen (d. i. ein Hausbesitzer dem andern) kein Auge aus.“

Parlament auch darüber Kontrolle eingeräumt werden, dass nicht zu viele Personen obdachlos werden. Neuerdings schlägt ein Report (a. a. O. p. XVI f.) vor, dass in jeder Bill, die Enteignung zu obigen Zwecken verlangt, Vorsorge durch besondere Klauseln für Ersatzwohnungen aufgenommen werden. Namentlich soll nicht eher von der Enteignungsermächtigung Gebrauch gemacht werden dürfen, als bis nicht ein entsprechender Plan von Ersatzwohnungen vom zuständigen Ministerium genehmigt worden ist. § 175.

Im Zusammenhange mit obigen Ausführungen verdient Erwähnung ein Gesetz von 1899 (62/3 Vict. c. 44) die sog. Small Dwellings Acquisition Act, welches die Kommunalbehörde ermächtigt, Darlehen an Personen zu bewilligen, welche sich ein Häuschen erwerben wollen. Dasselbe darf einen Schätzungswert von 400 £ nicht überschreiten, das Darlehen nicht die Summe von 300 £ und muss in 30 Jahren zurückgezahlt werden. Die Aufwendungen, die der Kommunalverband für diesen Zweck machen darf, dürfen ein bestimmtes Verhältnis zu seiner Steuerkraft nicht überschreiten (1 d. in städtischen und 1/2 d in ländlichen Bezirken auf 1 £ Steuerwert).

2. Abschnitt.

Das Foreign Office und die auswärtige Verwaltung.

Das Foreign Office. § 176.

Die Befugnisse des Foreign Secretary lassen sich mit der Satzwendung umschreiben, dass ihm die Beziehungen des Königreichs zu auswärtigen Mächten anvertraut sind. Ausserdem liegen ihm ob die Abschliessung von Verträgen mit dem Ausland, der Schutz der Briten im Ausland, wozu dann auch die Ausstellung von Reisepässen ins Ausland gerechnet werden muss. Er vermittelt den Verkehr ausländischer Gesandtschaften[1]) mit dem Souverän und veranlasst für ausländische Konsuln das Exequatur ihrer Amtstätigkeit, das bei wichtigen Stellen in Form eines von der Krone unterzeichneten Letters Patent ergeht. Sonst genügt Veröffentlichung in der „London Gazette“ (Renton V. p. 238). Ihm unterstehen vor allem die britischen Gesandten und Konsuln im Auslande, und der Verkehr mit diesen ist wohl die Haupttätigkeit des Foreign Secretary.

I. Der Verkehr mit den Gesandten wird hier zunächst in Betracht gezogen.

Man unterscheidet Botschafter und plenipotentiaries, also Gesandte im engeren Sinne, von den einfachen Chargé d'affaires. Erstere empfangen die Befugnis, Verträge, die daheim das grosse Siegel beigedrückt erhalten (siehe Bd. I. S. 622), abzuschliessen. Ihre Anstellung erfolgt durch ein „letter of Credence“ unter dem königlichen Handzeichen. Die Chargé d'affaires haben nicht so weitgehende Befugnisse. Auch werden ihre Accreditive nicht vom Monarchen, sondern nur vom Foreign Secretary unterzeichnet. In Gemässheit der Vereinbarungen auf dem Aachener Kongress (1818) sind zwischen der 2. und 3. Klasse noch die sog. „ministers resident“ im englischen Dienste eingeschoben.

Bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts war es üblich, dass die bedeutenden Bot-

1) Die ausländischen Gesandten sind natürlich exterritorial. Es werden daher auch von ihnen keine Staatssteuern und Kommunalsteuern erhoben, da keine Klage für diesen Zweck vor englischen Gerichten eingebracht werden kann. Absolut durch Gesetz sind sie von der Income-tax, der House Tax und der sog. Establishment Licence Duty (Luxussteuern für Diener, Equipage u. a. m.) befreit (siehe H. D. vol. 352 p. 135).

§ 176. schafter in Paris, Wien, Konstantinopel, Petersburg und Berlin mit jedem Kabinett daheim wechselten. Doch ist dies gegenwärtig aufgegeben (C. P. 1870 vol. 7 p. 352 und C. P. 1871 vol. 7 p. 273; Lord Cowley, der Botschafter in Paris 1852, war der erste, der nicht mit dem Kabinett daheim wechselte). Es ist auch dazu um so weniger Anlass, als die Parteisitte den geringsten unnötigen Wechsel der auswärtigen Politik durch ein neues Kabinett verbietet (s. Walpole, Russell II. 413).

Der Verkehr wird teils in offiziellen Noten (public despatches), teils in Gestalt sog. Private letters geführt. Letztere werden nicht den Archiven des Staats einverleibt, sondern bleiben Eigentum des Empfängers (Disraeli in H. D. vol. 157 p. 304 und p. 1179, 1181). Fraglich ist, ob ein als „private and confidential" bezeichneter Brief vom Staatssekretär, wenn nötig, gegen den Wunsch des Schreibers veröffentlicht werden darf. Die Praxis entscheidet, dass in solchen Fällen namentlich diejenigen, welche auf offiziellem Staatspapier geschrieben sind, nach Ermessen des Staatssekretärs (Disraeli a. a. O. p. 2134), dass aber die privaten Mitteilungen zwischen dem politischen Agenten im Auslande und dem Staatssekretär nur mit Zustimmung des Absenders vom Empfänger veröffentlicht werden dürfen (Sir J. Graham vor dem Sebastopol Committee des Unterhauses, C. P. 54/55 vol. 9 p. 3, 273 Ev. 21145—51). Solche Private letters werden im Foreign Office nicht registriert. Ihr Zweck ist, wie ein hervorragender Staatsmann versichert, die offiziellen Formalitäten der gewöhnlichen Staatskorrespondenz zu umgehen, und dem Amtsauftrag des Staatssekretärs, den dieser an den Gesandten richtet, und umgekehrt dessen Mitteilung nach Hause, eine lebhaftere und anschaulichere Färbung zu geben (Viscount Stratford de Redclife vor dem Unterhauskomitee C. P. 1861 p. 1776: „I conceive that the use of private correspondence is to afford a clearer view of the scope and intent of the official instruction and to convey suggestions, or matters of information, without beeing committed to the formalities of the official correspondence"). Der Gebrauch der Privatkorrespondenz hat aber für England noch die besondere Bedeutung, dass sie dem Parlament nicht vorgelegt wird, man sie also vorzieht, wenn man die Vorlage vermeiden will (Todd II. p. 626 und Lewis H. D. vol. 165 p. 278).

Uebrigens ist ihre Verwendung nicht ein modernes Produkt, sondern alt hergebrachte Verwaltungsroutine (C. P. 1861 vol. VI. 231).

Die Sprache, in der die offiziellen Kundgebungen des Foreign Office erfolgen, ist seit Canning (1823) die englische. Doch waren diese englischen Noten mitunter noch von einer Uebersetzung in derjenigen Sprache des Landes, an das sie gerichtet waren, begleitet. Seit 1851 hörten auch diese Uebersetzungen auf. Der Grund für diese ausschliessliche Verwendung der englischen Sprache in der diplomatischen Korrespondenz an Stelle des früher üblichen Französisch liegt vornehmlich darin, dass die Depeschen doch auch damit rechnen müssen, dem Unterhause resp. dem Parlament vorgelegt zu werden. Umgekehrt müssen alle vom Auslande, d. h. von auswärtigen Staaten einlangenden, in anderer als der englischen Sprache abgefassten Depeschen aus demselben Grunde von einer Uebersetzung ins Englische begleitet sein, ehe sie dem Parlamente unterbreitet werden (H. D. vol. 201 p. 742).

Das diplomatische Personal und die Beamten des Diplomatic Service[1]) müssen, ehe sie als Attachés im Auslande angestellt werden, eine Dienstzeit von 6 Monaten im Foreign Office ableisten (s. Fourth Report on Civil Establishments C. P. 1890 Nr. 6172 Ev. 26085,

1) Dazu gehören auch die Flotten- und Militärattachés im Auslande, die selbst mit dem Flotten- und Kriegsministerium nur durch Vermittlung des Foreign Office verkehren dürfen (Parl. D. vol. 102 p. 844 und vol. 103 p. 353), dessen Instruktionen sie auch zu folgen haben (Parl. D. vol. 102 p. 988).

26088—100). Ehe sie überhaupt in den Dienst des auswärtigen Amts aufgenommen werden, § 176. müssen sie eine Prüfung vor den Civil Service Commissioners, wie die Amtskandidaten jedes anderen Verwaltungsdienstes durchmachen. Doch unterscheidet sich die Aufnahme in den diplomatischen Dienst von der in einen anderen Staatsdienst, dadurch, dass hier noch das System der limited competition, nicht wie bei den andern Verwaltungsbranchen, das der open competition gilt. Das will sagen, dass nicht jeder zur Prüfung und daher zum Diensteintritt zugelassen wird, der seine Prüfung besteht, sondern es wird bei jeder Vakanz einer Stelle im Foreign Office eine Zahl von 4—6 Kandidaten, die zuvor schon vom Foreign Secretary mit anderen Bewerbern auf einer Bewerbungsliste gesetzt sind, angewiesen, sich der Prüfung vor den Civil Service Commissioners zu unterziehen. In der Aufstellung der Bewerberliste handelt der Staatssekretär nach freiem Ermessen (Report a. a. O. p. 35). Dies ist noch der letzte oft angegriffene Ueberrest des Patronage-Systems im Staatsdienst[1]). Die Beförderung im diplomatischen Dienste liegt auch ganz im Ermessen des Foreign Secretary.

Er ist hiebei nicht an das Dienstalter (seniority), wie in den anderen Verwaltungszweigen gebunden, sondern handelt nach freiem Ermessen. Ja, er kann dabei Personen heranziehen, die ausserhalb des aktiven Dienstes stehen (C. P. a. a. O. Ev. 26911—12).

Auch bezüglich der Pensionierung gelten begreiflicherweise hier andere Grundsätze, als wir sie bei der Superannuation des gewöhnlichen Civil Service finden werden. Die Abweichungen für den diplomatischen Dienst regeln sich nach der Act von 1869 (32/33 Vict. c. 43). Vor allem sind hier Pensionstarife eingeführt. Der Höchstbetrag einer Botschafterpension beträgt jährlich 1700 £, einer Gesandtenpension 1300 £, einer Residentenpension 900 £ und aller übrigen Chargés d'affairs 700 £. Pensionsberechtigt ist überhaupt nur derjenige, der die Pension nach 15 Jahren von seinem ersten Amtsauftrag an gerechnet anspricht und dessen Gesamtdienstzeit mindestens 10 Jahre beträgt (siehe s. 6 und 7). Eine Ausnahme besteht nur für den 2. und 3. Gesandtschaftssekretär (s. 8). Durch die eben genannte Bestimmung in Verbindung mit der Tatsache, dass eine Schranke dem Pensionsanspruche nicht gesetzt ist, ergibt sich folgender Unterschied gegenüber dem übrigen Civil Service. Während nämlich innerhalb des letzteren nach s. 10 der Superannuation Act von 1859 nur derjenige Pensionsanspruch hat, der das 60. Lebensjahr vollendend, sich zurückzieht oder schon früher aus Gesundheitsrücksichten aus dem Staatsdienste scheidend, ein ärztliches Zeugnis hierüber und über Unmöglichkeit einer Gesundung vorlegt, kann ein dem diplomatischen Dienste Angehöriger sich auch vor dem 60. Lebensjahre und ohne ärztliches Zertifikat zurückziehen, ohne den Pensionsanspruch zu verlieren. Im letzteren Falle wird nur jenen, welche den Pensionsanspruch der 4. Klasse geltend machen, von der Treasury ein Abzug von dem Höchstbetrag der Pension gemacht (Report a. a. O. p. 161). Diplomatische Vertreter des Vereinigten Königreichs dürfen im Auslande keinen Orden von dem Staate, bei dem sie akkreditiert sind, annehmen. Doch kommen auch Ausnahmen von der Regel vor (P. D. vol. 121 p. 1520).

II. Die G e s c h ä f t s g e b a h r u n g im F o r e i g n O f f i c e trägt noch ganz die Spuren der mittelalterlichen Verwaltungsroutine. Während in den anderen Departements die einzelnen Clerks und der permanente Unterstaatssekretär mehr oder weniger selbständig entscheiden, muss im Foreign Office alles noch zur endgültigen Approbation dem Staatssekretär vorgelegt werden (Lord Stanley H. D. vol. 190 p. 607 und C. P. 1870 VII. p. 58, 61).

Geht der Staatssekretär auf Reisen, so hat der parlamentarische Unterstaatssekre-

1) Parl. D. vol. 111 (1902) p. 280, 282, 291, 298, 308, 313.

§ 176. tär die Verantwortlichkeit dem Parlamente gegenüber allein zu tragen (siehe A. Balfour Parl. D. (1897) vol. 48 p. 122 f.).

Das Foreign Office zerfällt seit 1881 in 8 Departements: Eastern, Western, American, Consular, Commercial, das des Chief clerk, der die Rechnungen des Foreign Office führt, das Treaty department, für die Vorbereitung der Verträge und die Bibliothek, die insoferne wichtige Verwaltungstätigkeit hat, als sie Präzedenzfälle der Geschäfte aus den Archiven zusammenträgt (Report a. a. O. vol. 37 und p. 173). Dazu kam noch in neuester Zeit das Departement für die afrikanischen Protektorate des Königreichs, mit einem eigenen Superintendenten (Civ. Serv. Est. 1902/03 p. 99), doch sind diese seit 1. April 1905 wieder dem Colonial Office unterstellt.

Alle Depeschen, die einlangen, und ihre Beantwortungen müssen, wenn wichtig, dem Premier, ja sogar in besonders wichtigen Fällen dem Monarchen vorgelegt werden. Auf dem Wege dahin sieht sie der permanente Unterstaatssekretär durch (siehe Mome „The adventures of a Paper in the Foreign Office", C. P. 1864 vol. 7 p. 74 ff.)[1]).

Dass diese Verwaltungsroutine eine altertümliche und keineswegs eine moderne genannt werden darf, ergibt sich, wenn man diese heutige englische Praxis, wie sie auch von Anson beschrieben wird (II, 298) mit der korrespondierenden Tätigkeit des geheimen Staatsrats in Preussen vergleicht (siehe oben S. 78 Anm. 5). Beide stimmen auffallend überein.

Wie wenig an dieser althergebrachten Verwaltungspraxis die moderne parlamentarische Regierungsweise etwas zu ändern vermocht hat, geht am besten aus der Tatsache hervor, dass hier der Schwerpunkt der Geschäfte ungeachtet der oberaufsehenden Tätigkeit von Staatssekretär, Premier und Monarchen in den Händen des permanenten Unterstaatssekretärs konzentriert ist, während in den anderen Verwaltungsdepartements der parlamentarische Unterstaatssekretär neben dem Staatssekretär die Zügel der Leitung in Anspruch nimmt. Im Foreign Office werden diese letztern eben nur immer auf dem Laufenden gehalten, um im Parlamente wenn notwendig, antworten zu können (C. P. 1861 vol. 6 p. 1 94 f., C. P. 1870 vol. 7 p. 330, C. P. 1871 vol. 7 p. 119 doch H. D. vol. 190 p. 608.) Diese Tätigkeit beansprucht sehr viel Zeit, da an manchen Nachmittagen mehr als 20 Fragen der auswärtigen Politik und einer ganzen Reihe aus ihnen entspringenden Nebenfragen (sog. suplementary questions)[2]) zu beantworten sind. Doch die ganze Geschäftsgebahrung inklusive Disziplin und Geldverausgabung ruht in den Händen des permanenten Unterstaatssekretärs, mit dem sich der Staatssekretär in wichtigen Fragen berät. (C. P. 1870 vol. 7 p. 358.) Treffend begründet ein Blau-

1) Hier sind noch die King's Messengers zu erwähnen. Die King's Messengers sind teils solche, welche dem Home Service angehören, teils solche, welche den Foreign Service bilden: die ersteren haben den Laufdienst zwischen den einzelnen Ministerien zu versorgen. Die letzteren werden im Dienste des Auswärtigen Amts in alle Weltgegenden verschickt. Früher in der Zahl von 16—18, sind sie gegenwärtig auf ungefähr 10 reduziert (siehe Quarterly Review 1892 p. 378 ff.). Ihr Gehalt beträgt etwa 400 £ jährlich, dazu bekommen sie Reisediäten von etwa 1 £ pro Tag. Sie werden aus dem Stande pensionierter oder auf Wartegebühr gesetzter Officers entnommen und werden nach einer oberflächlichen aber obligatorischen Prüfung (pass examination seitens der Civil Service Commission) vom Staatssekretär der auswärtigen Angelegenheiten ernannt. Als Prüfungsgegenstand gilt notdürftige Kenntnis entweder im Französischen, Deutschen oder Italienischen und Kenntnis der 4 einfachen Zahlenoperationen! Sie können nur im Alter zwischen 25—35 Jahren zum Dienst angenommen werden. Die Ridley Commission von 1890 hatte ihre Abschaffung, weil sie zu kostspielig seien, anempfohlen. Doch ist bisher nichts dergleichen geschehen. Parl. D. (1893) vol. 16 p. 19. Siehe auch Parl. D. vol. 75 (1899) p. 1280.

2) Diese sind ungefähr seit 1898 von der Beantwortung ausgeschlossen (siehe Lord Curzon in der Times vom 24. Febr. 1906).

buch des Unterhauses (on Dipl. service) aus dem Jahre 1871 diese überlegene Stellung des permanenten Unterstaatssekretärs mit den Worten (624): „And perhaps you are aware that the most important countries, that countries, with which the most important negotiations are likely to arise, are allotted to the permanent secretary and not to the political undersecretary“. § 176.

Auch ein anderer Grund liegt auf der Hand. Die englische auswärtige Politik darf kraft der Parteisitte, wie wir schon oben darlegten, absolut mit den Kabinetten nicht wechseln. Daher kennt der permanente Unterstaatssekretär die Traditionen der Politik viel genauer und besser als der politisch-parlamentarische Unterstaatssekretär, der eben nur eine vorübergehende Erscheinung im Foreign Office ist.

Das gesamte Verwaltungsgeschäft wird von dem Staatssekretär, dem permanenten und parlamentarischen Unterstaatssekretär und dem Heer von Clerks etc. geleistet. In neuester Zeit ist noch ein Legal adviser für Fragen des internationalen Privat- und des Völkerrechts hinzugekommen (s. Civil service Estimates 1902/3 p. 100).

Früher, d. i. bis zum Jahre 1869 wurden sämtliche Gehälter des diplomatischen Staatsdienstes aus der Zivilliste — dies bis 1831 — und später (1831—1869) aus dem Consolidated Fund gezahlt. Seit 1869 ist durch Gesetz 32/33 Vict. c. 43 s. 5 verfügt worden, dass in Hinkunft alle Gehälter und Pensionen dieses Verwaltungsdienstes aus den jährlichen Parlamentsbewilligungen bestritten werden sollen. Dadurch ist die Herrschaft der Parlamentsregierung auch über den diesen Zweig des Staatsdienstes endgültig festgelegt.

Der Konsulardienst. § 177.

I. Die Entwicklung des Konsulardienstes im 19. Jahrhundert.

Dieselbe ist durch 2 sich kreuzende Richtungen bestimmt. Die eine sucht den Konsul ausschliesslich aus dem Kreise der Handelstreibenden zu entnehmen, um die Staatskasse von der Belastung mit Gehältern frei zu halten, die andere strebt gerade nach der entgegengesetzten Richtung, nach Aufhebung aller sog. „trading consuls“ d. h. der Wahlkonsuln.

Wohl unter dem Einflusse der grossen Burke-Pitt'schen Verwaltungsreorganisation, die, wie wir oben gezeigt haben, durchwegs ein Staatsbeamtentum mit fixen Gehältern an Stelle eines bloss durch Sporteln bezahlten setzen wollte, kam die 2. Richtung auf. Bis zum Jahre 1825 waren beinahe alle britischen Konsuln Kaufleute, deren Besoldung ausschliesslich in Gebühren bestand, und die wenigen Berufskonsuln, die vorhanden waren, wurden aus der königlichen Zivilliste bezahlt. Erst in dem eben genannten Jahre passierte eine von Canning eingebrachte Act die Legislatur (6 Geo. IV. c. 87), wodurch zum ersten Male der Konsulardienst als Branche des Staatsdienstes eingerichtet wurde. Nunmehr wurden den Konsuln feste Gehälter gezahlt und ihnen der Handel als Beruf verboten. Ein eigenes Zentraldepartement zur Ueberwachung des Konsulardienstes wurde damals im Foreign office neu eingerichtet.

Schon im Jahre 1832 trat eine laxere Behandlung jener Norm, welche Wahlkonsuln ausschloss ein, und 1835 hiess ein vom Unterhaus eingesetztes Komitee diese Praxis gut. Es begann eben damals unter der Herrschaft der Middle Classes das Prinzip des „laissez-faire“ zu blühen.

Bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts ging die Sache ihren Weg, da wurden Klagen immer lauter, dass die Wahlkonsuln weder von ihren Kollegen aus dem Handels-

1) Hall, Foreign Jurisdiction 1894. Quarterly Review 1903 p. 598 ff. Von Blaubüchern: Reports of Commons Committees on the Consular Service C. P. 1857/8 Nr. 482, 1870 Nr. 382, C. P. 1871 Nr. 238 und 380, C. P. 1872 Nr. 514, ferner C. P. 1886 Nr. 4779 und C. P. 1903 Nr. 1634.

§ 177. stande, noch von ihren Berufskollegen geachtet würden. Ein im Jahre 1858 eingesetztes Komitee des Unterhauses sprach sich sowohl gegen das System der Wahlkonsuln als auch für die Einrichtung von Staatsprüfungen zum Eintritt in den Konsulardienst aus, wie dies damals schon für das Berufskonsulat in China und Japan eingerichtet war; auch eine Erhöhung der Gehälter wurde anempfohlen. Doch die Vorschläge des Komitees verhallten fruchtlos, denn zu mächtig war das Prinzip des laissez-faire. Dem Konsulatsdienste erging es so wie den Kolonien, man interessierte sich damals um das eine ebensowenig, wie um das andere. Die Konkurrenz der übrigen Mächte auf dem Weltmarkte war noch zu gering.

Vom Jahre 1870 tagte bis 1872 neuerdings ein Unterhauskomitee über der Frage. Aber es war nicht die Fürsorge für den Konsulatsdienst, die dazu führte, sondern das der damaligen liberalen Regierung eigentümliche Streben nach Staatsökonomie. Man wollte die Berufsstellen im Konsulatsdienste damals jedenfalls nicht vermehren, das würde nur Gelegenheit geben, Staatssinekuren zu schaffen, und Sparsamkeit stand damals auf dem Panier der Regierung. Das Komitee empfahl aber die Einführung der Staatsprüfungen für den Konsulatsdienst im allgemeinen, wie sie schon für die Levante, Japan, China und Siam eingeführt waren.

Vergebens! Die Sache blieb, so wie sie war, bis auf die Gegenwart, und erst neuerdings hat der Imperialismus den alten Postulaten neues Leben gegeben, wie wir noch unten zeigen werden.

Gegenwärtig gehören zum diplomatischen Dienste die britischen Konsuln, obwohl der Konsul dem Gesandten desselben Missionsplatzes dienstlich untergeordnet ist (Report a. a. O. Ev. 27010). Sie ressortieren daher zum Foreign Office. Man unterscheidet auch nach englischem Rechte zwischen Berufs- und Wahlkonsuln. Die ersteren gehören zum „regular consular service“ und werden besoldet, die letzteren heissen „trading consuls“ (weil sie gewöhnlich dem Handelsstande am Missionsplatze angehören und weiter Handel treiben dürfen). Sie sind nicht bezahlt und haben nur besondere Vergütung für ihr Bureau und Personal (sog. allowances). Die Konsulatsgebühren, die ihnen früher zuflossen (Report 1888 a. a. O. p. 47 ff.), fliessen nun in die Staatskasse (Quarterly Review a. a. O. p. 612).

Es gibt nach der am 1. Oktober 1902 vom Foreign Office ausgegebenen Liste ungefähr 600 solcher trading consuls meist Vizekonsuln oder Konsularagenten, wie sie in kleineren Handelsplätzen heissen.

Die Berufskonsuln haben ebenfalls keine jedermann offene Staatsprüfung (open competition) durchzumachen. Auch hier herrscht noch der alte Ueberrest der politischen Patronage. Der Sekretär ernennt, wen er will, nur lässt er den präsumptiven Amtsträger noch eine kleine Prüfung durchmachen. (Report a. a. O. 27448 ff. und 27366.) Nur für den Konsulardienst in der Levante, in China, Siam und Japan ist open competition eingeführt. (S. die Regulation des Foreign office vom November 1901.) Ehe sie tätige Konsuln werden, müssen sie 3 Monate im Foreign Office gedient haben. Das Konsularkorps zerfällt in drei Abteilungen: „General Service“, Ottomanisches Konsularwesen und solches für China, Japan, Korea und Siam. Jede dieser 3 Abteilungen und in der letzten jede der Unterabteilungen mit Ausnahme von Korea bildet ein Avancement- und Verwendungsgebiet für sich. Die Pensionierung der Berufskonsuln ist dieselbe, wie bei den übrigen Staatsbeamten. Nur werden ihnen nach dem Gesetz von 1876 (39/40 Vict. c. 53) 2 Dienstjahre in ungesunden Gegenden für 3 angerechnet.

II. Die Funktionen der Konsuln[1]).

1) Siehe dazu insbesondere Hall a. a. O. pt. II. ch. II. und pt. III. ch. II. Safford and Wheeler, Privy Council Practice 1901 p. 610—698.

Dieselben sind in einer Reihe von Gesetzen zerstreut, für praktische Zwecke aber in einem Instruktionsbuch für Konsularbeamte: „General Instructions to His Majesty's Consular Officers" zusammengefasst. Die wichtigsten sind folgende: § 177.

1. Der Konsul hat die kaufmännischen Interessen seiner Landsleute zu wahren und Handelsauskünfte nach dem Mutterlande zu senden.

2. Er ist öffentliche Urkundsperson. Als solcher steht ihm abgesehen von der Ausfertigung von Formalakten im Handels- und Seerecht, wie z. B. Wechselprotesten, die Beurkundung von Testamenten, Vollmachten und Kaufverträgen zu. Stirbt ein Engländer im Auslande, ohne Hinterlassung von Erben, so ist der Konsul für die ordnungsmässige Verwaltung der Erbschaft und für ihre Liquidation dem Heimatlande verantwortlich. Er nimmt Trauungen nach der Foreign Marriage Act 1892 (55/56 Vict. c. 23) vor, und nicht selten ist er es auch, der dem Landsmann, der in der Fremde stirbt, die letzte Tröstung und den kirchlichen Segen an Stelle des Priesters gibt.

3. Er hat die Rechte der Briten im Auslande zu wahren. Wird einer der Landsleute vor einem ausländischen Strafgerichte strafgerichtlich abgeurteilt, so ist er anwesend, besucht den Abgeurteilten im Gefängnis und kontrolliert die Art, wie der Gefangene behandelt wird.

4. Die Tätigkeit des Konsuls für die Angelegenheiten der Handelsmarine lässt sich, trotzdem sie dem Konsul die meiste Arbeit gibt, kurz dahin zusammenfassen: Er hat dieselben Pflichten und Kompetenz in ausländischen Häfen, wie der Watershout (s. über den weiter unten im Abschnitt: Handelsamt) daheim und wohl darüber hinaus das Recht der Bildung eines Seegerichts (Naval Court), das über Verschuldung bei Seeunfällen Recht spricht. In dieser Tätigkeit für die Zwecke der Handelsmarine ressortiert der Konsul zum Handelsamt.

5. Der Konsul erhält vom Foreign Office alljährlich für die Zwecke der Unterstützung in Not befindlicher Landsleute den Betrag von 650 £ angewiesen.

Die Konsulargerichtsbarkeit [1]). § 178.

Der Konsul übt die Konsulargerichtsbarkeit. Wie auch nach deutschem Recht hat sie nicht mehr in den Staaten europäischer Zivilisation, sondern nur mehr im Orient Bedeutung. In den erstgenannten Staaten ist die Gerichtsbarkeit nur auf Streitigkeiten aus dem Heuervertrage zwischen Briten im wesentlichen beschränkt. Auch unterliegt der strafgerichtlichen Kognition zum mindesten der Voruntersuchung des Konsuls alles, was sich an Bord des Handelsschiffes in fremden Gewässern zuträgt. Auch Nichtbriten, soferne sie nur mindestens 3 Monate vorher zur Bemannung eines britischen Schiffes gehört haben, unterliegen dieser Gerichtsbarkeit.

Viel umfangreicher ist die Wirksamkeit des Konsulargerichts im Orient oder in diesem an Kultur gleichstehenden Staaten. Diese Tätigkeit ist nunmehr reguliert durch die Foreign Jurisdiction Act von 1890 (53/4 Vict. c. 37). Wir werden im folgenden die Organisation dieser Konsulargerichte von ihrer Kompetenz scheiden.

I. Die Kompetenz der Konsulargerichte.

Oberster Grundsatz ist, dass in allen Streitigkeiten zivilrechtlicher Natur, wo beide Parteien Briten sind, und in allen Strafprozessen, wo der Beschuldigte Brite ist, ausschliesslich die Konsulargerichte zuständig sind. Entstehen Zweifel über die Kompetenz, so kann diese, abgesehen von ihrer Feststellung im regulären Instanzenzuge

1) Literatur: Siehe zu folgendem: Tarring, British Consular Jurisdiction in the East 1887. Safford and Wheeler, Privy Council Practice 1901 p. 640 f.

§ 178. der Konsulargerichte, noch durch einen der 5 Staatssekretäre gewöhnlich den der auswärtigen Angelegenheiten, deklariert werden (s. 4 des Gesetzes von 1890).

Die Kompetenz der britischen Konsulargerichte über Briten bleibt auch dann aufrecht, wenn sie im Dienste des orientalischen Staates stehen. Doch sind im Heer- und Marinedienst des fremden Staates Briten von der eben genannten Zuständigkeit eximiert. Schwierigkeiten bietet nur die Frage der sog. „gemischten Streitfälle", wo entweder Briten mit Eingeborenen zivilrechtlich in Streit geraten, oder in Straffällen der Beschuldigte ein Brite, der Beschädigte ein Eingeborener und umgekehrt ist.

1. In Kriminalprozessen. Hier gilt als Regel, dass, falls der Beschuldigte ein Brite ist, die Konsulargerichte zuständig sind. So gilt dies für Egypten, China [1]), den Kongostaat, Marokko, Madagaskar und Muskat. Auch in Korea, nur dass ein koreanischer Beamter, falls der Beschädigte ein Eingeborener ist, erscheinen darf und die Zeugen einem Kreuzverhör zu unterziehen sowie gegen die Entscheidung Protest zu erheben befugt ist.

In der Türkei hingegen werden Strafverhandlungen gegen einen beschuldigten Briten, falls ein Muselmann der Beschädigte ist, vor den türkischen Gerichten abgehalten. Doch muss zur Gültigkeit der Verhandlungen ein Dragoman des britischen Konsulats vorgeladen sein, und die Entscheidung mitunterschreiben. Auch wird das Urteil gegen den Briten nur durch britische Behörden vollstreckt.

In Persien wird in ähnlichem Falle ein persischer Richter in Gegenwart eines britischen Konsularbeamten entscheiden.

Zur Unterstützung der Kriminalgerichtsbarkeit der orientalischen Staatsgewalt haben die Konsuln, wenn notwendig, durch Verhaftung auf exterritorialem oder sonstigem britischem Gebiete, weitreichende, durch Orders in Council nach der Fugitive Offenders Act von 1881 (44/45 Vict. c. 69) erteilte Befugnisse.

2. In Zivilprozessen. Hier ist zu unterscheiden, ob Kläger oder Beklagter ein Brite ist.

Ist der Beklagte ein Brite, dann wird selbstredend von den Konsulargerichten judiziert. Nur für Japan war und für China ist dies seit Verträgen von 1858 (Vertrag mit China vom 26. Juni 1858 und gleichlautend der vom 26. August 1858 mit Japan) nur auf eine schiedsrichterliche Funktion herabgedrückt, was jedoch China gegenüber sicherlich nicht respektiert wird, sondern hier auch als wirkliche Jurisdiktion geübt werden dürfte.

Für die Pforte, Siam und den Kongostaat besteht die Sonderheit, dass hier von dem einen Briten einklagenden Eingeborenen, dreierlei verlangt wird: vollständige Unterwerfung unter den Urteilsspruch des Konsulargerichts im voraus, Bescheinigung dass auch der Heimatsstaat des Eingeborenen sich mit der Entscheidung des britischen Konsulargerichts zufrieden geben werde, schliesslich Prozesskaution nach Ermessen des Gerichts. Wo der Beklagte ein Eingeborener ist, hat in solchen Streitfällen das Konsulargericht nur schiedsrichterliche Funktion. Für Japan ist auch dies durch die ausschliessliche Kompetenz der japanischen Gerichte ersetzt [1]). In China judizieren gemischte Gerichte in solchen Fällen; in Madagaskar und Muskat heimische Gerichte, nur wird hier ein britischer Konsularbeamter eingeladen, der Gerichtssitzung beizuwohnen.

Das Recht, nach dem die Konsulargerichte judizieren, ist das englische, mit solchen „Modifikationen als es die Umstände verlangen". Die Krone hat die Befugnis mittelst

1) Früher auch für Japan. Durch den Vertrag vom 16. Juli 1894, der zwischen England und Japan geschlossen ist (art. XVIII) hörte vom 7. Oktober 1899 alle Konsulargerichtsbarkeit Englands in Japan auf. Der Vertrag ist auf 12 Jahre abgeschlossen (siehe Safford and Wheeler a. a. O. p. 640 f.).

Order in Council Rechtssätze vorzuschreiben, welche keinen anderen durch Gesetz § 178. oder Ermächtigungsverordnung getroffenen Anordnungen zuwiderlaufen. Mitunter sind auch Konsulatsbehörden zum Erlasse solcher Rechtssätze befugt, so in China, Siam, Zanzibar, Muskat, Brunei. Nur müssen sie entweder dem Staatssekretär des Auswärtigen zur Genehmigung vorgelegt werden oder sie können von ihm, wenn erlassen, innerhalb einer bestimmten Frist ausser Kraft gesetzt werden. Ist Gefahr im Verzuge, so kann auf jeden Fall, selbst wenn sonst Genehmigung des Staatssekretärs ausdrücklich vorbehalten ist, eine Art Notverordnung erlassen werden. Strafsanktionen dürfen in solchen Konsulatsverordnungen nur dann enthalten sein, wenn sie zuvor durch 1 Monat am Amtssitze des Konsulats ausgehängt waren, oder sonst vorher erwiesenermassen zur Kenntnis des davon Betroffenen gelangt sind.

II. Die Organisation der Konsulargerichte.

Ein vollständiger Ausbau der Konsulargerichte mit Unter- und Oberinstanz hat nur für die Konsulargerichtsbarkeit in der Türkei, China und Korea stattgefunden. Für Persien und die übrigen östlichen Staaten ist immer der nächstgelegene britische Gerichtshof (Bombay für Indien oder Malta für Europa) das zuständige Oberste Gericht wenngleich auch hier als Mittelinstanz der Generalkonsul mit gewisser beschränkter Gerichtsbarkeit, (Strafgerichtsbarkeit, in Persien bis zu 5 Jahren Freiheits- oder 500 £ Geldstrafe !).

Da die Konsulargerichtsbarkeit in der Türkei typisch ist, so wollen wir nur sie zeichnen und bemerken, dass die in den übrigen Konsulargerichtsbezirken insbesondere China und Korea analog eingerichtet ist.

Unterinstanz ist gewöhnlich ein Hilfsbeamter der Konsulate, der kein Patent als Konsul hat. Er stellt ein Gericht dar, das in Zivilstreitsachen bis zum Werte von 10 £ und in Strafsachen bis zu 5 £ Geldstrafe erkennen darf.

Die Mittelinstanz stellt der Konsul selbst dar mit einer unumschränkten Zivilgerichtsgewalt und einer Strafgewalt bis zu 12 Monaten Freiheitsstrafe oder bis zu 50 £ Geldstrafe.

In Konstantinopel ist ein besonderer Apellhof (Supreme Court), der ausser Berufungen, die von den Untergerichten an ihn in Zivil- und Strafsachen gelangen, noch eine originäre Jurisdiktion besitzt. Zu dieser gehört insbesondere eine höhere Strafgewalt als der der einfachen Konsulargerichte. Bis zu 20 Jahren Freiheitsstrafe oder 500 £ Geldstrafe kann der Appellhof in Konstantinopel erkennen. Dem Appellhof unterstellt ist auch das Konsularobergericht für Aegypten und Alexandria. Dasselbe ist in Kriminalsachen insofern ganz selbständig, als es sogar über schwere Delikte, insbesondere Mord erkennen darf. Die genannten Konsularobergerichte bestehen aus dem Generalkonsul und 1 Vizekonsul, welche beide jedoch Barrister mit 7jähriger Praxis sein müssen. Todesstrafe kann von dem Konsularobergerichte nicht verfügt werden, oder wenn verhängt, jedenfalls nicht vollstreckt werden, da sie in Freiheitsstrafe regelmässig umgewandelt wird. Soll eine höhere Strafe als die vorhingenannten verhängt werden, so kann das Konsularobergericht Indier nach Bombay, andere britische Untertanen nach Malta zur Aburteilung senden. (Hall p. 170.) In den mehr östlich gelegenen Staaten, also in orientalischen Staaten mit Ausnahme der Türkei und Persien kann auch Todesstrafe von den Konsularobergerichten verhängt und vollstreckt werden. Doch sind auch hier Garantien geschffen, dass diese Strafverhängung nur ausnahmsweise erfolgt. In China muss der Gesandte das Todesurteil bestätigen und kann die Todesstrafe in Freiheitsstrafe umwandeln.

Das gleiche Recht hat der Gouverneur der Straits Settlements in seinem Rate (Governor in Council) für Todesstrafen, die von Konsulargerichten in Siam verhängt worden sind.

§ 178. In allen Orders in Council, welche die Konsulargerichtsorganisation regeln, ist die Möglichkeit für obligatorische oder fakultative Heranziehung einer Jury oder von Beisitzern als Unterstützung des judizierenden Konsuls oder Konsularbeamten vorgesehen. Doch sind diese Vorschriften lokal verschieden. Darauf bloss hinzuweisen, genügt hier vollständig.

§ 179. **Kritische Würdigung des englischen Konsularwesens.**

Die neue Woge des Imperialismus hat das Augenmerk der leitenden Kreise in England auf die Missstände im Konsulatswesen gelenkt. Dieselben sind dreifacher Art und hängen untereinander eng zusammen.

Vor allem ist zu rügen, dass hier noch immer das System der Aemterpatronage herrscht, das sonst überall abgeschafft ist. Die Uebelstände, die damit seiner Zeit im ganzen Staatsdienst verbunden waren, sind nun auch im Konsulatsdienst noch fühlbar, unfähige Leute werden befördert, fähige zurückgesetzt (s. Dilke in Parl. Deb. vol. 111 p. 291, 301, 308 und 314; Bryce in Parl. Deb. vol. 110 p. 728).

Der andere Missstand ist, dass durch das Fehlen einer ordentlichen Prüfung, trotz der wachsenden Geschäftslast der Konsuln, nicht immer die tauglichsten Personen als Vertreter der englischen Handelsinteressen aufgestellt werden.

Zum dritten muss es bei der überwiegend juristischen Arbeit, die dem Konsul gegenwärtig im Auslande zukommt, als ein grosser Missstand bezeichnet werden, dass die überwiegende [1]) Zahl der britischen Konsuln, Wahlkonsuln sind. Infolgedessen ist auch die Zahl der besoldeten Stellen gering und das Avancement sehr schlecht, weshalb nur wenig Antrieb besteht, in den Konsulatsdienst einzutreten.

1) So gab es nach der Foreign Office List von 1903 im General Service, d. h. im Konsulatsdienst ausserhalb Japans, Chinas, Siams und der Levante, als Generalkonsuln nur 20 bezahlte gegen 40 überhaupt. Von diesen 20 bezahlten durchliefen nur 13 die übliche Karriere vom Vizekonsul an, nur 7 vom Konsul aufwärts, die übrigen 5 traten gleich als Generalkonsuln in den Dienst. Es gab ferner im General Service als Konsuln 82 bezahlte gegen 50 unbezahlte. Von diesen 82 war merkwürdigerweise 2 gestattet, Handel zu treiben. Von den genannten 82 traten 24 gleich in ihren gegenwärtigen Rang ein, ohne die Vorstufe des Vizekonsuls zu durchlaufen. Es gab schliesslich 66 bezahlte Berufs- gegen 437 Wahl-Vizekonsuln (s. die Zusammenstellung auch in Quarterly Review a. a. O.). Das Ueberwiegen der Wahlkonsuln drückt sich auch in folgenden Zahlen, die als Ausgaben für den Konsulatsdienst amtlich (Report 1903 a. a. O.) mitgeteilt werden:

	Total Salaries	Total Local Allowances	Grand Total
	£	£	£
Consuls-General	21 100	650	21 750
Consuls	49 600	900	50 500
Vice-Consuls	18 100	1250	19 350
Total	88 800	2800	91 600

Daher sagt der Report von 1903 a. a. O. p. 2: „the general Consular Service as it at present exists offers none attraction to capable young men. It is not a properly constituted or graded public Service, and offers no definitive prospect of promotion to those who enter it, for men who are new to the Service may be given appointments over the heads of others who have been there for years before them.“ Es wird nunmehr von demselben Report vorgeschlagen die limited competition, eine Form der Staatsprüfung, über die wir bereits oben gesprochen haben (S. 219) einzuführen, sodann die Vermehrung der Berufskonsuln unter Einführung einer Avancementhierarchie, schliesslich die Herabsetzung der Eintrittsmöglichkeit vom 25.—50. Lebensjahr auf das 18.—24. Radikale Normen sind dies nicht, aber sie repräsentieren das Existenzminimum der zu leistenden Reformen.

3. Abschnitt.

Das Colonial Office und die Kolonialverwaltung.

Das Colonial Office.

§ 180.

Im Jahre 1660 wurde ein besonderes Komitee des Privy Council für Kolonialverwaltung eingerichtet. Es hiess „Council of Foreign Plantations“ und wurde später mit einer ähnlichen Einrichtung für das Handelswesen verschmolzen zum „Board of Trade and Plantations“. Die berühmte Burke's Act von 1782 unterdrückte nach dem Abfalle der nordamerikanischen Kolonien diese Behörde und stellte die Kolonien unter die Leitung des Home Office. Unter ihm verblieben sie bis zum Jahre 1801, in welchem sie mit dem seit 1794 kreierten 3. Staatssekretariat des Krieges verbunden wurden. Das Sekretariat hiess nun „for war and colonies“. Im Jahre 1854 wurde ein neues eigenes Kriegssekretariat geschaffen und die Kolonien blieben nach wie vor unter der Leitung eines eigenen Staatssekretärs für die Kolonien.

Er mit Unterstützung eines permanenten und parlamentarischen Unterstaatssekretärs, 3 assistierenden Unterstaatssekretären und einem Rechtsberater (Legal assistant) sowie einem Heere von Clerks bilden das Colonial Office. Dasselbe ist in eine Reihe von Unterabteilungen nach geographischen Gesichtspunkten aufgeteilt (Second Report on Civil Establishments 1888 Ev. 12318—21)[1]). Die Verwaltungsroutine innerhalb des Colonial Office ist dieselbe, die wir schon in den anderen Staatssekretariaten kennen gelernt haben. Sie wird in einem Blaubuch (Report on Board of Admiralty 1861 vol. 38 p. 180) wie folgt beschrieben: Die einlaufenden Depeschen werden von einem damit ausschliesslich betrauten Beamten geöffnet und den einzelnen Unterabteilungen, wobei, wie vorhin hervorgehoben, der geographische Gesichtspunkt vorwaltet, zugewiesen. Der Chief clerk, der an der Spitze des Bureaudienstes steht, vermerkt auf der Depesche seine Meinung und sendet dieselbe sodann an den permanenten Unterstaatssekretär, der auf derselben seine Meinung in Gestalt von „Minutes“ dazuschreibt. Dann kommt die Sache vor den parlamentarischen Unterstaatssekretär, worauf die Entscheidung des Staatssekretärs eingeholt wird. Bei besonders wichtigen Depeschen verfasst der Staatssekretär seine Entscheidung selbst oder (Second Report a. a. O. Ev. 12363) gibt die genaue Anweisung, wie sie abgefasst werden soll. Diese wird dann nochmals dem Staatssekretär im Entwurf vorgelegt und im Falle seiner Billigung von ihm mit den Initialen seines Namens versehen. So ist beinahe jede Entscheidung, die von Bedeutung ist, unter die Augen des Staatssekretärs gebracht. Wir finden demnach auch hier die Merkmale der alten Kanzleiverwaltung, dass der Autor des Verwaltungsgedankens von dem endgültigen Abfasser desselben persönlich getrennt ist.

Ein selbständiges Dezernieren, wie das den Abteilungschefs meist auf dem Kontinente eingeräumt ist und wie wir es in England zum Teil schon in der Treasury, namentlich aber in den modernen Ministerien, wie z. B. dem Local Government Board verwirklicht finden (s. weiter unten), gibt es im Staatssekretariat im allgemeinen und hier im Kolonialamt im besonderen nicht.

---

1) Die heutigen Abteilungen des Colonial Office sind nach der Colonial Office List von 1906 p. XIII f.: North American and Australasian, West Indian, Eastern, South African, South African Protectorates, West African, West African Frontier Force, East African, schliesslich Chief Clerks Department, Library und Registry mit ähnlicher Bedeutung wie im Foreign Office (siehe oben S. 220).

§ 180. Dem Kolonialsekretär steht, abgesehen von dem Vorschlage zur Besetzung von Gouverneurstellen in den Kolonien, wobei noch die Zustimmung des Premiers einzuholen ist (Report on official Salaries a. a. O. Ev. 1478), die Ernennung aller Beamten des Colonial Office zu. Ausserdem hat er in allen Kolonien, die keine Selbstverwaltung haben, die Patronage, d. h. das Besetzungsrecht aller wichtigen Amtsstellen auf Empfehlung des Gouverneurs. In den self-governing colonies ist sein Besetzungsrecht nur nominell, die Hauptentscheidung liegt beim Executive Council, d. h. dem Ministerrat des Gouverneurs. Bischofstellen werden vom Staatssekretär und zwar in den Kolonien, wo der Krone das Besetzungsrecht zusteht, auf Anempfehlung des Erzbischofs von Canterbury besetzt (H. D. vol. 170 p. 990). In den selfgoverning colonies werden geistliche Aemter auf Anempfehlung des Bischofs der Kolonie besetzt. Die Richterstellen werden in den selfgoverning colonies aus dem Kreis der Kolonialjuristen, in andern Kolonien aus dem dem Mutterland resp. dem andern Kolonien angehörigen Juristenstand besetzt (Todd II. p. 643)[1]).

Ausser der Aemterbesetzung steht dem Kolonialsekretär die Prüfung der Kolonialgesetze auf ihre Rechtmässigkeit im Rahmen der Reichsgesetzgebung gemäss der Colonial Laws Valitidy Act 1865 (28/9 Vict. c. 63 ss. 2 ff.) zu; demnach darf kein Kolonialgesetz einem Reichs gesetz oder einer Reichsverordnung des Mutterlandes widersprechen, bei sonstiger Nichtigkeit, soweit der Widerspruch reicht (s. 2). Von dieser Grundregel sind 2 Ausnahmen zugelassen. Ein Widerspruch des Kolonialgesetzes und einer an den Gouverneur gerichteten mutterländischen Instruktion, macht ersteres nicht nichtig (s. 4) es wäre denn, dass es sich um das das Amt des Kolonialgouverneurs konstituierende Patent, oder ein ähnliches für die Verfassung grundlegendes Instrument handelt. Sodann kann jede Koloniallegislatur immer ihre Zusammensetzung und was damit zusammenhängt durch Gesetz umgestalten, mag jene auch durch Reichsgesetz ursprünglich festgelegt worden sein (s. 5). Auf Empfehlung des Staatssekretärs kann die Krone dem Kolonialgesetz die Sanktion verweigern oder ein schon erlassenes ausser Kraft setzen (Todd II. p. 645).

§ 181. Die Kolonialgouverneure.

Unter dem Kolonialamte arbeiten die Kolonialgouverneure (s. insbes. Jenkyns a. a. O. ch. VI). Sie werden seit der Zeit, da Huskisson Kolonialsekretär war, also seit 1827, nur auf 6 Jahre ernannt. Bis zum Jahre 1875 pflegte jeder Gouverneur unter Patent mittelst grossem Siegel ernannt zu werden und in diesem Patent auch seinen Amtsauftrag umschrieben zu erhalten.

Um diesem letzteren grössere Elastizität zu geben, wird nunmehr nur die Gouverneurstelle mittelst Patent zum ersten Male kreiert, und jeder einzelne Gouverneur, der diese Stelle in der Folge zu besetzen hat, erhält einen besonderen Amtsauftrag (Commission unter dem königlichen Handzeichen) und ausserdem Instruktionen, die aber öfters wechseln. Alles zusammen, Letters-Patent, Commission und Instruktionen geben ihm seine Amtsgewalt.

Seine Befugnisse sind in Kolonien, die Selfgovernment besitzen, viel eingeschränkter als in denjenigen, wo Selfgovernment nicht gegeben ist.

Gewöhnlich hat er nicht die Befugnis, Ehren und Würden zu verleihen. Ihm steht nicht der Oberbefehl über die Truppen, die in der Kolonie sind, zu. Er gilt

1) Für den Kolonialdienst gelten besondere Pensionsnormen, die durch folgende Gesetze festgestellt sind: 28/9 Vict. c. 113 und 35/6 Vict. c. 29 (siehe auch H. D. vol. 205 p. 1515).

nicht als eine Art Vizekönig, wie das Judicial Committee des Privy Council festgestellt hat. Daher hat er nur den Umfang von Befugnissen, die ihm nach seinem Amtsauftrag zukommen. Im übrigen ist er vollkommen Repräsentant des Monarchen. § 181.

In Kolonien, die keine Selbstverwaltung haben, hat er eine sog. „reserve power" d. h. in Notfällen das ihm Gutdünkende auch über den Amtsauftrag hinaus zu verfügen. In den selbstverwaltenden Kolonien muss er dies dem der Koloniallegislatur verantwortlichen Kolonialministerium überlassen.

Die Stellung des Gouverneurs ist insoferne eine schwierige als er 2 Funktionen in einer Person vertritt: er ist Reichs- und zugleich Lokalorgan. In Kronkolonien kommt diese Doppelstellung weniger zum Durchbruch, hier ist er unumschränkter Herr, nur dem Mutterlande verantwortlich; in den Kolonien, die eine Repräsentativverfassung haben, wird seine Unumschränktheit nur durch das Recht der Koloniallegislatur, das Budget zu verweigern, eingeengt; im Falle der selfgoverning colonies wird er aber aus einem unumschränkten Herrn eine Art von englischer König, der an den Rat seiner Minister, der Kolonialminister, in allen Fällen, wo er für den Souverain zu handeln hat gebunden ist. (Merivale, Letters on Colonies and Colonization p. 649, 666).

Seine Verantwortlichkeit vor Zivil- und Kriminalgerichten des Mutterlandes ist ohne Schranken. Vor den Kolonialgerichten kann er, wie wir noch weiter unten (Kap. Staatsdienst) sehen werden, überhaupt nicht zur Verantwortung gezogen werden. Jedenfalls wird er nicht durch „Staatsrücksichten" (acts of State and order) vom Mutterland gedeckt werden. (S. Jenkyns p. 35 und die dort zitierten Rechtsfälle. A. Ansicht Anson II. p. 270.) Doch wird er gewöhnlich, wenn er in Notfällen des Staats ausserordentliche Massregeln, ja sogar Rechtsüberschreitungen vornimmt, durch Indemnity Act der Koloniallegislatur oder des Mutterparlaments seine Deckung finden. (Jenkyns p. 103 f.)

Die Agents-General und die Crown Agents[1]). § 182.

I. Als Vertreter der Kolonien im Mutterlande fungieren für jede Selbstverwaltungskolonie seit 1881 eigene Agents-General, seit altersher für die Kronkolonien die Crown Agents. Bis zum Jahre 1833 hatte jede Kronkolonie ihren eigenen Vertreter. Seit der Zeit wurden sie allmählich alle in einer Behörde den „Crown Agents for the Colonies" zusammengeschlossen. Natürlich haben die ersteren umfassendere Befugnisse als die letzteren, die vorwiegend Finanzierung von Anleihen der Kronkolonien im Mutterlande besorgen. Die ersteren hingegen nehmen ungefähr den Rang ausländischer diplomatischer Vertreter ein. Die ersteren werden von ihren Kolonialregierungen erwählt, die letzteren von dem Staatssekretär der Kolonien. Man legt in den Selbstverwaltungskolonien sehr viel Gewicht darauf, dass der zugehörige Agent-General nicht ins Londoner Unterhaus gewählt werde.

Ueber die Stellung und die Funktionen eines solchen Agent-General liess sich der ehemalige Kolonialminister Childers in einem Staatsmemorandum wie folgt aus (Life and Correspondence I. p. 217):

„Die Funktionen eines Agenten einer Selbstverwaltungskolonie sollen die eines diplomatischen Vertreters und Konsuls zugleich sein; er soll zunächst die Machtvollkommenheit haben, mit der mutterländischen Regierung diplomatische Verhandlungen zu eröffnen, eventuell auch mit andern öffentlichen Körperschaften, und soll die Be-

1) Literatur: Todd, Parliamentary Government in the British Colonies, London 1894 p. 234 ff. Papers respecting the Crown Agents for the Colonies Parl. Papers 1881 Nr. 3075. Colonial Office List 1906 p. XV.

§ 182. fugnis besitzen, Vereinbarungen in Gemässheit seiner Instruktionen zu treffen. Diese letztere Befugnis erleichtert in mannigfacher Beziehung die Arbeit, insbesondere in Bezug auf Militär- und Flottenkonventionen, Post- und Telegraphenverträge (sc. die zwischen Mutterland und Kolonien abgeschlossen werden).

Die andern Abmachungen, die hierher gehören und die besser in London als anderswo geführt werden, betreffen Parlamentsakte, Besetzung von kolonialen Amtsstellen durch das Mutterland etc.

Damit der Agent-General in der Lage sei, seine Amtspflichten gehörig zu erfüllen, soll er von allen Depeschen verständigt werden, die vom Colonial Office oder an das Colonial Office gesendet werden, soferne nicht ihre streng vertrauliche Art die Mitteilung an die Kolonialagenten es verbietet. Auch soll er über alle wichtigen Vorgänge seiner Kolonie von dieser aus unterrichtet werden. Es ist seine Pflicht, die beste Information hierüber der mutterländischen Regierung zu übermitteln.

In seiner Eigenschaft als konsularischer Vertreter seiner Kolonie soll er alle wirtschaftlichen Geschäfte seiner Kolonie zu besorgen haben. Alles Geld aus dem Staatssäckel der Kolonie, das in London verausgabt wird, alles Geld, das für die Kolonie aufgenommen wird, soll durch seine Hände gehen. Er muss daher Amtskaution stellen und genaue Instruktionen erhalten, wie er Rechnung hierüber zu legen hat. Alles Geld, das durch seine Hand geht, muss bis auf eine Summe für die laufenden Geschäfte, in sichern Papieren angelegt sein, auch soll er ein Konto bei der Bank von England sich eröffnen lassen, auf das er seine Anweisungen ziehen kann . . ."

Als Funktionen im einzelnen werden dann von Childers aufgeführt:

1. Auswanderungswesen nach der betreffenden Kolonie.
2. Ankäufe aller Art für die Kolonialregierung.
3. Auszahlung der Zinsen von Kolonialanleihen und deren Anweisung auf die Bank von England.
4. Aufnahme von Anleihen für die Kolonie.
5. Raterteilung an seine Kolonisten und Konsulatsbefugnisse.
6. Repositorium für Parlamentspapiere u. a. aus seiner Kolonie.

II. Die Crown Agents werden wie gesagt vom Staatssekretär der Kolonien ernannt und stehen unter seinen Weisungen (s. Parl. Deb. 1892 vol. I. p. 441).

Sie haben die Finanzgeschäfte aller Kronkolonien (siehe über diese Bd. I. S. 205) zu besorgen. Sie werden für ihre Mühewaltung aus einem Fonde bezahlt, in welchen die Gebühren für Verwaltungshandlungen der Crown Agents, nach einer vom Staatssekretär festgesetzten Skala fliessen [1]). Die Rechnungskontrolle über ihre Ausgaben für das Amt führt der uns bekannte Auditor and Comptrollor General (s. Bd. I S. 572 ff.), der Ausgaben für die Kolonie die betreffende Kolonialregierung. (P. D. 1898 vol. 56 p. 196, vol. 80 p. 384 f., vol. 83 p. 239).

Auch die dem Foreign Office unterstellten Protektorate (Schutzgebiete), können auf Wunsch des Foreign office die Tätigkeit der Crown Agents in Anspruch nehmen. (S. auch Parl. Papers 1881 Nr. 3075.)

III. Des öftern ist der Vorschlag gemacht worden, die Agents-General der Selbstverwaltungskolonien zu Bundesratsbevollmächtigten für einen das ganze britische Weltreich umspannenden Bundesstaat zu machen [2]).

1) Ein Bild über die Geschäftstätigkeit der Crown Agents und ihre Gebühren mag nachstehender kleiner Auszug aus ihren Geschäftsbüchern für 1903 geben (C. P. 1904 Nr. 264): (S. Tabelle S. 231)

2) Siehe darüber Prinz Reuss, Der britische Imperialismus 1905 S. 25 f.

Das Emigrants' Information Office[1]. § 183.

Dasselbe besteht seit 1886 und hat den Zweck, Nachrichten zu liefern über die Aussichten der Auswanderung nach britischen Kolonien, Lage des dortigen Arbeitsmarktes, Ueberfahrtskarten u. dergl.

Ursprünglich dachte man sich die Behörde nur halboffiziell. Mit der Zeit ist aber daraus eine dem Kolonialministerium eingegliederte Staatsbehörde geworden. Sie ist ähnlich wie das Ministerium für Indien eingerichtet. Der Kolonialminister ist nomineller Vorsitzender des leitenden Verwaltungsrats (Committee of Management). Tatsächlich führt aber ein gewählter Chairman den Vorsitz, während das Ministerium im Verwaltungsrat nur durch einen Chief Clerk vertreten ist, der für diese Dienstleistung noch ein Extrasalair von 100 £ erhält[2]. Der Verwaltungsrat besteht teils aus Parlamentsmitgliedern, teils aus Sachverständigen[3] und zählt etwa 15 Mitglieder. Anfangs dachte man sich die Sache so, dass ähnlich wie beim India office die Mitglieder des Verwaltungsrats in freiwilliger Mitarbeit die Geschäfte des E. I. O. besorgen würden. Faktisch haben sich die Verhältnisse so gestaltet, dass bezahlte Beamte das Hauptgeschäft besorgen: Vor allem ein Chief Clerk mit einer Zahl von Schreibkräften, und dann der Redakteur der vom E. I. O. ausgehenden Publikationen (wie z. B. das alljährlich erscheinende „Handbuch"). Die im Jahresbudget für diese Behörde ausgeworfene Summe beträgt gegenwärtig 1500 £ (S. Civil Service Estimates 1905/06 C. P. 1905 Nr. 64 p. 105).

Colony, Protectorate, or other Account.	Commercial, Railway, and General Business. Total Cost of „Stores purchased and shipped".	Crown Agents' Commission charged thereon.	Financial, Loan, and Miscellaneous Business.	Commission or other charges levied thereon.	Total Debited.	Total Commission, etc. received.
	£	£ s. d.	£	£ s. d.	£	£ s. d.
Transvaal	237,322	2,373 3 2	34,370,561	1,717 3 1	34,607,883	4,090 6 3
Do. 3% Guaranteed Loan	—	—	40,056,834	—	40,056,834	—
Central South African Railways	1,588,594	15,885 17 4	1,663,506	—	3,252,100	15,885 17 4
South African Constabulary	62,830	628 5 7	138,203	66 13 4	201,033	694 18 11
Orange River Colony	22,117	221 2 10	41,844	456 5 4	63,961	677 8 2
Concentration Camps	—	—	251	—	251	—
South African Gratuity Account	—	—	31,488	—	31,488	—
Natal	2,668	26 13 2	382,917	1,032 2 2	385,585	1,058 15 4
Cap of Good Hope	—	—	169,082	620 1 5	169,082	620 1 5
New Zealand	—	—	174,534	447 6 0	174,534	447 6 0
Western Australia	—	—	122,242	248 15 10	122,242	248 15 10

1) Siehe darüber statt aller: Rathgen in den Schriften des Vereins für Sozialpolitik Bd. 72 (1896) S. 147 ff.

2) Siehe Civil Service Estimates 1905/6 C. P. 1905 Nr. 64 p. 105.

3) Auch Vertreter der Arbeiterschaft sitzen im Verwaltungsrat (s. Rathgen a. a. O. S. 148).

4. Abschnitt.

Die Zentralstelle für die Verwaltung Indiens.

§ 184. Das India Office.

Der Staatssekretär für Indien handelt nicht immer allein, in wichtigen Fragen nur unter Beistand eines eigenen Council, dem Council of state for India in London. Bis zum Jahre 1858 hatte Indien eine doppelte Oberaufsicht, die erstens in dem Rat der Direktoren der Ostindiencompanie bestand (sog. court of directors), teils in dem staatlichen Board of control for the affairs of India, einer staatlichen Kollegialbehörde. Durch die Acte von 1858 (21/22 Vict. c. 106) übernahm das Königreich die gesamte Verwaltung Indiens aus den Händen der ostindischen Companie. Gleichzeitig wurde die gegenwärtige Verwaltung unter dem Staatssekretär eingerichtet. Die ostindische Companie wurde durch Gesetz (36/37 Vict. c. 17 s. 36) aufgelöst und 1877 legte sich die damalige Königin Victoria, durch Gesetz (39/40 Vict. c. 10) ermächtigt, den Titel einer Kaiserin von Indien für sich und ihre Nachfolger bei.

Der ursprüngliche Beirat des Staatssekretärs zählte 15 Mitglieder, durch eine Act von 1889 wurde er auf 10 reduziert (52/3 Vict. c. 65). Die Mitglieder des Beirats werden vom Staatssekretär ernannt und zwar auf die Dauer von 10 Jahren. Unter besonderen Umständen kann ihre Amtsdauer auf weitere 5 Jahre verlängert werden. Mindestens 9 der Mitglieder des Beirats müssen Personen sein, die mindestens 10 Jahre in Indien im Staatsdienste gedient haben und deren erste Anstellung im Beirat nicht später als 10 Jahre nach dem Verlassen Indiens erfolgt sein darf. Ein Mitglied des Beirats darf dem Parlament nicht angehören.

Gewisse Angelegenheiten müssen mit Zustimmung der Majorität des Beirats vom Staatssekretär, der der Vorsitzende ist und das Recht hat, einen Vizepräsidenten zu ernennen, geregelt werden. Andere Gegenstände sollen nur zur Beratung des Beirats diesem vorgelegt werden.

Zu den ersteren gehört namentlich jede Anordnung einer Ausgabe aus dem indischen Staatssäckel (21/2 Vict. c. 106 s. 2, 41—43, 45, 47—49, 51—53). Desgleichen die Besetzung der Stellen des obersten Beirats des Vizekönigs oder der Beiräte in den einzelnen Präsidentschaften von Indien. (Supreme Council of India: s. 23 und 29 der Act 21/2 Vict. c. 106.) Alle übrigen Anordnungen sollen, wenn sie nicht dringlicher oder geheimer Art sind, dem Beirat zur Beratung unterbreitet werden. (21/2 Vict. c. 106 ss. 26—28.) Und zwar sollen sie zu dem Zwecke 7 Tage vor der Beratung im Sitzungssaale aufliegen. Da erheben sich nun schwierige Fragen. Im letzteren Falle ist der Staatssekretär an die Entscheidung des Beirats nicht gebunden, im Falle von Anordnungen, die Geldausgaben und obige Aemterbestätigung betreffen, ist er jedoch an den Majoritätsbeschluss des Beirats gebunden. Da nun beinahe jede Anordnung in näherem oder entfernterem Zusammenhange mit einer Geldausgabe steht, so wäre wirklich der Staatssekretär immer an den Beirat gebunden. Praktisch gestaltet sich das Verhältnis aber so, dass das Parlament kraft Parteisitte seinen Schützling, den Staatssekretär für Indien, weil er ihm genügend verantwortlich ist, davon entbindet in Fällen, wo es sich nicht ausdrücklich nur um Geldausgaben handelt, die Zustimmung des Beirats einzuholen. Die Geldausgaben - Kontrolle sichert aber auch dem Beirat eine unabhängige Stellung gegenüber dem Staatssekretär [1]).

---

1) Denn „whoever is absolute on matters of finance occupies a very prominent po-

§ 184. Zur rascheren Geschäftserledigung ist der Beirat in eine Anzahl von Committees eingeteilt. Gegenwärtig sind es folgende: Finance, Political, Military, Revenue and Statistics, Public Works, Stores, Judicial and Public.

Unter dem Staatssekretär arbeiten ausser einem permanenten und parlamentarischen Unterstaatssekretär und einem Assistent-Unterstaatssekretär eine Reihe von Unterdepartements mit je einem Sekretär an der Spitze. Diese Unterdepartements sind so gebildet, dass sie den Committees des Beirats korrespondieren und diesen gewissermassen in die Hände arbeiten (Ilbert, Government of India 112 ff.).

Die Regierung Indiens liegt kraft Parteisitte ausserhalb der Parteipolitik, das will besagen, dass trotz eventuellen Kabinettswechsels immer eine kontinuierliche Politik und Verwaltung Indiens verfolgt wird. Dies glaubt man am besten dadurch sicherzustellen, dass das Gehalt des indischen Staatssekretariats in London nicht auf das englische Budget gesetzt wird, daher der Diskussion in der Budgetdebatte und der damit zusammenhängenden Einflussnahme der Parteien entrückt ist[1]).

5. Abschnitt.

Das War Office und die Armeeverwaltung.

„How is a man to serve the Crown and the People at the same time?
In former days, when the service of the People involved little personal attendance on the House, the two services might be combined in one person; but in these days faithful service to both of the Crown and People is almost impossible . . .“
Kriegsminister Childers über die Offiziere, die Mitglieder des Unterhauses sind (Life and Correspondence I. p. 283).

Die Organisation des War Office[2]). § 185.

Die Geschichte dieser Verwaltungsbehörde spielt sich innerhalb zweier extremer Richtungen ab. Die eine ist durch die alte Whigdoctrin gegeben und geht dahin, die Heeresgewalt der Zivilgewalt, insbesondere dem Parlamente unterzuordnen. Die andere verlangt einheitliche Leitung und Disziplin des Heeres und an der Spitze ein Ministerium von Fachleuten, also von Militärs, die nicht leicht dem Parlamente unterzu-

sition.“ Siehe die Ausführungen des Staatssekretärs von Indien Parl. D. vol. 114 (1902) p. 517.

1) Siehe Parl. D. vol. 114 p. 518 und Verhandlungen des Unterhauses Parl. D. vom 21. Juni 1905, vol. 147 p. 1229—1314.

2) Literatur: Für die Geschichte: Clode, The Military Forces of the Crown 2 vol. 1869. Wolseley, The Story of a Soldier's Life 1903. Biddulph, Lord Cardwell at the War office, a History of his Administration 1868—1874, London 1904. J. W. Fortescue, A History of the British Army vol. I—III. 1899—1902. Für das geltende Recht: Anson II. ch. VIII. Das Manual of Military Law 1899. Spencer Walpole, History of the twenty-five years 1904 vol. II. p. 418 ff. Von Blaubüchern kommen in Betracht: Report of Commons Committee on Army Organisation 1859/60. Three Reports of Commons Committee on the Arrangements for the Conduct of the Business in the Army Departments 1870. First Report of the Royal Commission on the Civil Establishments of the different Offices of State 1887. Report of Committee appointed by the Secretary of State for War on the Decentralisation of War office 1898 und Report of Committee on War office organisation (C. P. 1901 Cd. 580). Report on War office Reorganisation, C. P. 1904 (Esher's Committee). Report of the Royal Commission on the Militia and Volunteers C. P. 1904 Nr. 2061.

§ 185. ordnen und verantwortlich zu machen sind. Diese beiden sich kreuzenden Richtungen bestimmen noch heute die Entwicklung des Kriegsministeriums.

I. Die Geschichte.

Die Furcht vor einer ständigen Armee erfüllte die Engländer schon seit den üblen Erfahrungen, die sie mit Cromwells Heer gemacht. Nach der Revolution war es eine der Hauptsorgen Wilhelm III. diese Abneigung des Volkes mit der Notwendigkeit eines stehenden Heeres zu versöhnen. Er kam auf den Gedanken, den er auch schon bei der übrigen Verwaltungsorganisation zur Anwendung brachte (s. oben S. 119), nämlich innerhalb der Zentralleitung ein System von „Checks and Balances" einzurichten, wo keine Partei allein das Heft in Händen hätte, und die Vollgewalt unter mehrere Beamten und Behörden auch im Heerwesen aufzuteilen, die sich gegenseitig die Wage hielten, während der König sein eigener Heerführer blieb. Um ein Bild von dem Zusammenwirken dieser Beamten und Behörden für Heerzwecke zu gewinnen, sei erwähnt, dass der Soldat seine Nahrung durch das sog. Kommissariat erhielt, das dem Schatzamt untergeordnet war. Seine Bewaffnung bekam er vom sog. Ordnance Board, das im Parlamente durch einen Chef, den Mastergeneral of the O. B. vertreten war und namentlich Aufsicht über die Arsenale und Rüstkammern hatte. Der Staatssekretär des Innern war für alle Truppendislozierungen im Inlande, der Kolonialsekretär für solche in den Kolonien verantwortlich, während der Secretary at War die Marschrouten für die Truppen im Feldzuge entwarf (s. Clode II 321 ff.) und ausserdem dem Parlamente für die Behandlung des Soldaten und für das Verhältnis der Militärgewalt zum Zivil verantwortlich war. Seit der Burke's Act von 1782, die auch schon oben (S. 124) in ihrer sonstigen organisatorischen Bedeutung gewürdigt worden, hatte er auch besonders die Vertretung des Militärbudgets vor dem Parlamente übernommen. Zeitweise wurde für einen Feldzug ein Commander in-Chief, der aber in den wichtigen Finanzfragen dem Secretary-at-War untergeordnet war (Clode II. 201), bestellt.

Mittelst dieses Systems von Checks and Balances wurde die Heeresverwaltung das ganze 18. Jahrhundert hindurch geführt. Die Wende trat ein, als 1793 ein ständiger Commander in Chief als Amt eingerichtet wurde, um der Aemterbewerbung durch die politischen Parteien, wie sie bisher namentlich unter der Leitung des Secretary at War üblich gewesen, ein Ende zu machen (Army Administration in 3 Centuries by Constitutionalist, London 1901 p. 14 f.) und die Disziplin in der Armee zu heben. Seit der Zeit bestand nunmehr die Doppelherrschaft in der Armee: das Bureau des Commander in Chief, die Horse Guards, und das War office. Dem Secretary at War, dem bisherigen Alleinherrn des War office wurde nun ein besonderer Chef im Jahre 1794 aufgesetzt nämlich der 3. Staatssekretär (secretary of war and colonies). Es handelte sich hiebei, wie von Autoritäten vermutet wird (s. Anson II. p. 380), für das War office einen Anschluss an das Kabinett zu erlangen. Von nun ab sollte nämlich der Secretary at War diejenigen Weisungen, die für die Vorbereitung des (Army estimates) Armeeetats nötig waren, vom Kabinett durch Vermittlung des 3. Staatssekretärs erlangen. Jedenfalls war durch diese neue Organisation vieles im Unklaren gelassen: Einmal das Verhältnis zwischen dem neuen Staatssekretär und Secretary at War, und sodann die Kompetenzabgrenzung zwischen dem letzteren und dem Commander in Chief. Während die erste Frage nicht viel zu schaffen machte, weil der Staatssekretär viel zu sehr mit den Kolonien, die ebenfalls seiner Leitung überantwortet waren, beschäftigt war, wurde die 2. zum fortwährenden Gegenstand der Fehde zwischen Secretary at War und Commander in Chief, in dem jeder der Herr des andern sein wollte. Es begann das System der „dual control". Dies dauerte bis zur 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts.

Die Missstände in der Heeresverwaltung, die der Krimkrieg aufdeckte, in Verbindung

mit der in der Zwischenzeit besonders erstarkten Unterhauskontrolle der Finanzverwaltung liessen das Bedürfnis aufkommen an Stelle der Kollegialverwaltung und der Checks and Balances der verschiedenen Behörden, die sich in die Heeresverwaltung teilten, ein einheitlich konsolidiertes Kriegsministerium (War office) mit einem verantwortlichen Kabinettsminister an der Spitze zu schaffen, der die Kontrolle über alles und jedes haben sollte, ausgenommen rein militärische Fragen, die der Kontrolle des Commander in Chief unterlagen. Aber auch für dessen Kontrolle war der Kabinettsminister, der nunmehr 1854 geschaffene 4. Staatssekretär, dem Parlamente verantwortlich. Damit im Gefolge stand 1855 die Aufhebung des Board of Ordnance und die Uebertragung seiner Befugnisse an das War office, welchem auch das bisher dem Schatzamt untergeordnete Kommissariat unterstellt ward. Schliesslich wurde auch in diesem Jahre der 4. Staatssekretär, der jetzige Kriegsminister, mit den Befugnissen eines Secretary at War ausgestattet und das Amt dieses letztern 1863 endgültig aufgehoben. § 185.

So war die von der parlamentarischen Regierung geforderte Konzentration der Heeresverwaltung erreicht. Aber konnte dies auch Gutes wirken? Konnte ein einzelner diese Fülle von Verwaltungsgeschäften, die noch besondere Fachkenntnisse verlangten, übersehen? Nota bene durfte dieser Kabinettsminister kein Militär sein, und dem Commander in Chief wurde kein Sitz im Unterhause gegönnt. Letzteres geschah aus der Eifersucht der Zivilgewalt gegen die Armee (s. Aeusserungen der Lords Castlereagh und Liverpool in Army Administration a. a. O. p. 17). Ersteres schon aus dem Grunde, weil ein erfahrener und erprobter Militär sicherlich nicht den politischen Kuhhandel, den doch jeder englische Parlamentarier verstehen muss, mitmachen konnte und kann. Selten könnte ein solcher überhaupt als Abgeordneter gewählt werden, geschweige denn Kabinettsminister werden.

Zentralisation, wie sie die parlamentarische Regierungsweise forderte, oder Dezentralisation, wie sie die Notwendigkeit fachmännischer Bildung heischte, das war die Frage!

Hiebei spielte die Tatsache, dass der Staatssekretär, das Haupt der Militärverwaltung, als „civilian“ Gefahr lief, von seinen militärischen Beiräten über die Achsel angesehen zu werden, noch verhältnismässig die untergeordnete Rolle. Viel wichtiger war — und dies bildet eben seither den wunden Punkt jeder Reorganisation des War office folgendes Dilemma: Wollte man Zentralisation fortsetzen, dann waren die Geschäfte des Staatssekretärs so gross, dass er sie nicht allein zu übersehen vermochte und demnach von einer regelrechten Kontrolle, ob die von den Militärsachverständigen geplanten Geldausgaben nötig waren, keine Rede. Wollte man Dezentralisation, so wurde von vornherein das Urteil des Staatssekretärs über die Notwendigkeit der Geldausgaben für Militärzwecke abgeschnitten gegenüber dem sachverständigen Urteile der militärischen Beiräte. Man mochte die Sache drehen und wenden wie man wollte, immer blieb der wunde Punkt: der Staatssekretär könne nicht die Militärausgaben kontrollieren und damit wäre ja auch die parlamentarische Kontrolle und die Ministerverantwortlichkeit erschüttert. Das war damals und ist heute der wunde Punkt jeder Reorganisation der Kriegsverwaltung.

Die von 1855—1899 vorgenommenen Reformen bewegen sich durchaus in der Richtung der Dezentralisation.

Seit der Mitte der 50er Jahre begann die Frage der heimischen Verteidigung in der englischen innern Politik eine grössere Rolle zu spielen, als es die bisherigen parteipolitischen Maximen, insb. der Whigs es zugelassen hatten. Die Furcht vor französischer Invasion hatte 1859 zu einer Reorganisation der Freiwilligentruppe (volunteers) geführt und sie nunmehr zu einem dauernden Bestandteil der englischen Heeresorganisation werden lassen. Auch war ein permanentes Landesverteidigungskomitee (Defence

§ 185. Committee) im Privy Council eingerichtet, welches das vereinigte Zusammenwirken von Flotte und Heer zum Gegenstande seiner Beratungen machte. Allein die Hauptsache, nämlich die Beseitigung der durch die Reorganisation von 1855 im Kriegsministerium geschaffenen „doppelten Kontrolle“, aufgeteilt zwischen Kriegsminister und Commander in Chief, blieb nach wie vor ein ungelöstes Problem.

Ein erleuchteter Kopf schlug schon damals den Weg vor, der erst in der späteren Zeit, nämlich erst jüngst (1904) beschritten wurde. Es war Henry Earl Grey. Vor einem Komitee des Unterhauses 1860 schlug er die Abschaffung des Amts eines Commander in Chief vor, sodann die Subordination aller Departements der Militärverwaltung unter den Kriegsminister und die Umbildung des bisher bureaukratisch organisierten Kriegsministeriums in ein Kollegium nach dem Muster der Admiralität.

Auch darin näherte er sich sehr künftigen Verhältnissen an, dass er den Grundsatz als Maxime der Zukunft aufstellte, in allen wichtigen Kriegen und ihrer Leitung müsse der Premier den obersten Einfluss haben („in conducting an important war the Prime Minister ought to exercise te chief influence“).

Alles dies blieb vorläufig unausgeführt. Erst unter dem Kriegsminister Edward Cardwell, dem bedeutendsten, den England bisher gehabt, kam neues Leben in die alte Maschine. Cardwell trat sein Amt etwa 1¹/₄ Jahr nach der Schlacht bei Königgrätz an. Damals waren neue Erfahrungen in der Kriegskunst gemacht, insbesondere in der Frage des Verhältnisses von Linien- und Landwehrtruppen. Die preussische Militärreorganisation hatte zur Genüge gezeigt, dass nur eine jugendkräftige Linientruppe und nicht alte aus ihren Lebensverhältnissen gerissene Landwehrmänner den Kern einer Armee abgeben dürften. Der bis zu jener Zeit in der englischen Armee als unerschütterlich festgehaltene Glaube, dass ein alter Veteran allein ein guter Soldat sei, der dazu geführt hatte, dass ein englischer Soldat gewöhnlich auf Lebenszeit angeworben wurde, wurde nunmehr aufgegeben und das Prinzip des „short service“ eingeführt, d. h. der Soldat wurde von nun ab auf 12 Jahre bloss angeworben, von denen er nur einen Teil als aktiver Soldat, den Rest in der Reserve zu dienen hatte. War das Regiment, für das der Rekrut angeworben war, zum Dienste ausserhalb des Heimatlandes bestimmt, dann musste derselbe 6 Jahre unter der Fahne (d. h. in aktivem Dienst) bleiben, sonst bloss 3 Jahre. Auch der Reservist sollte einen Sold erhalten, dafür eben, dass er in Zeiten der Kriegsgefahr einberufen werden konnte. Cardwell führte auch das Cadre-system, die Abschaffung des Kaufs und Verkaufs von Offizierspatenten, insbesondere aber die Reorganisation des Kriegsministeriums durch. Hier bestand er vornehmlich auf der Obergewalt des Kriegsministers über alle Departements der Kriegsverwaltung. Deshalb sollte jedes Departement nur dem Kriegsminister verantwortlich sein. Schliesslich sollte ein besonderes Departement für die Kontrolle und Verwaltung der für Militärzwecke bewilligten Geldausgaben eingerichtet werden.

Eine Staatsratsverordnung des Monarchen vom Jahre 1870 führte diese Prinzipien aus. Die ganze Militärverwaltung ward in drei Departements aufgeteilt: das erste, das sich mit den Militärfinanzen beschäftigte, unter dem Financial Secretary, dessen Amt im Parlamente vertreten sein sollte, das zweite das sog. Military Departement unter dem Commander in Chief, das dritte das Ordnance Departement, das Arsenaldepartement unter dem Surveyor General of the Ordnance (dem Generalfeldzeugmeister). Dieser letztere, der Nachfolger des alten Master of the Ordnance, sollte ein Soldat sein und im Parlamente den Kriegsminister unterstützen. Die Sache gestaltet sich aber so, dass an Stelle des Offiziers gewöhnlich ein Zivilist und nur selten ein Soldat sass, so dass die Stabilität der Verwaltungsroutine sehr darunter litt. Dazu kam ferner, dass die Nachfolger von Cardwell sich nicht die Autorität, auf der das Subordinationsverhältnis

der drei Departements unter dem Kriegsminister beruhte, zu verschaffen wussten. Kurz, Reform ward wieder nötig. § 185.

Die Order in Council vom 21. Febr. 1888 brachte sie. Die Zivilisten hatten sich zuviel in reine Militärfragen gemengt. Daher wurden reine Militärfragen von den Zivilfragen dadurch geschieden, dass die Verwaltung in eine „Zivilseite" und in eine „Militärseite" geschieden wurde. Erstere unter dem Financial secretary, letztere unter dem Commander in Chief. Die Oberleitung über beide „Seiten" war dem Kriegsminister zugewiesen, der sich in rein militärischen Fragen vom Commander in Chief beraten zu lassen hatte. Alle Unterabteilungschefs auf der „Militärseite" waren nur dem Commander in Chief verantwortlich gemacht, wodurch das Gute der Cardwellschen Organisation beseitigt wurde. Das Uebel, das nun folgte, war, dass das Militärelement im Kriegsministerium überwog und dass sich nunmehr „die Soldaten Uebergriffe in reine Zivilfragen gestatteten". Die Hartington Commission, welche 1890 über die Beseitigung dieser Uebelstände beriet, kehrte zu den Vorschlägen des Earl Grey von 1860 zurück und verlangte zur Beseitigung der Doppelherrschaft die Einrichtung eines Kollegiums nach dem Muster der Admiralität an Stelle des bisher bureaukratisch organisierten Kriegsministeriums.

Eine Order in Council vom 21. Nov. 1895 führte nicht diesen Vorschlag aus, sondern teilte die Militärseite, die bisher nur dem Commander in Chief zur Leitung überwiesen war, in 4 Departements auf, deren Chefs jeder den Kriegsminister zu beraten hatten:

Der Adjutant General, der über Disziplin, militärische Ausbildung etc. zu wachen hatte.

Der Quartermaster General, der die Soldaten zu verproviantieren hatte.

Der Generalinspektor des Arsenals, der die Militärausrüstung überwachte.

Der Generalfestungs-Inspektor.

Ueber allen 4 stand als Hauptberater des Kriegsministers in Militärsachen der Commander in Chief.

Die Uebelstände, die in der Militärverwaltung durch den Transvaalkrieg aufgedeckt wurden, lenkten wieder die allgemeine Aufmerksamkeit auf die Notwendigkeit einer Reorganisation des Kriegsministeriums.

Nach einigen kleineren Reformmassnahmen des Jahres 1901 (direkte Unterordnung des Adjutant General nur unter den Commander in Chief, nicht wie bisher auch unter den Kriegsminister!), hat erst das sog. Esher's Committee, ein nach seinem Vorsitzenden genanntes und von der Regierung aus Sachverständigen eingesetztes Komitee, zu einer gründlichen Reform Anlass gegeben.

II. Die heutige Organisation.

Das genannte Reform Committee, das ungefähr Anfangs September 1903 seinen Bericht erstattete, legte die Hand gleich auf den wunden Punkt der bisherigen Reformversuche. Dieser war die „hyperzentralisierte, nominelle Machtvollkommenheit" des Commander in Chief gegenüber seiner faktischen Einflusslosigkeit. Die Gegenstände, die er zu überwachen hatte und die Departements waren ihm über den Kopf gewachsen.

Daher schlug das Reorganisationskomitee vor:

1. Die Abschaffung der Stelle des Commander in Chief. An seine Stelle soll ein Generalinspektor der Truppen treten, der ausser der Ueberwachung der Heeresdisziplin noch besonders die militärische Tüchtigkeit der Truppen, ihre Ausbildung und Schlagfertigkeit zu kontrollieren hätte. Insbesondere ist es seine Pflicht, alljährlich darüber zu berichten, ob die vom Kriegsministerium oder dem Parlamente vorgezeichnete Heeresorganisation auch aufrecht erhalten werde, ob, wenn z. B. 2, 3 oder 6 Armee-

§ 185. korps vorgeschrieben seien, sie auch schlagfertig und vollständig erhalten würden. Auch hätte dieser Generalinspektor über Zustand der Festungen, Militärmagazine und Arsenale alljährlich zu berichten und zwar dem Kriegsminister [1]).

2. Das bisher bureaukratisch organisierte Kriegsministerium sei kollegial umzugestalten. Diesem Kollegium, das in seinen Beratungen und Beschlussfassungen dem Board of admiralty analog vorzugehen habe, sollen angehören der bisherige Kriegsminister, (der Secretary of State for War), der Adjutant General, der Generalquartiermeister, der Generaldirektor der Arsenale, der Leiter des Generalstabs (Director General of Military Intelligence), der Finanzsekretär des Kriegsministeriums (in seiner Eigenschaft und mit Befugnissen, wie früher), der Unterstaatssekretär des Krieges und ein sog. Civil Member [2]).

Alle die Genannten bilden das Kollegium des Army Council. Der Generaladjutant hat über die Aushebung und Erhaltung der Truppen, Disziplin und Organisation der Truppen zu wachen. Ihm sind 4 Subdepartements unterstellt, nämlich das des Direktors der Aushebung und Organisation, das des Direktors der persönlichen Dienstleistungen und Auszeichnungen, des Direktors der Sanitätstruppen und des Direktors der Hilfstruppen (Miliz und volunteers). — Der Generaladjutant ist für die Mobilisation verantwortlich.

Der Generaladvokat der Armee soll nicht mehr wie bisher die Krone bei Beaufsichtigung der Militärgerichte selbst beraten, sondern ist dem Generaladjutanten unterstellt. Die Zuteilung von Kriegsauszeichnungen soll Sache eines Ausschusses sein, der vom Army Council aus seiner Mitte bestellt wird. Zahl und Art der Auszeichnungen ist vom Army Council selbst zu bestimmen. Der Oberkommandant im Feldzuge soll aber eine gewisse Anzahl von Auszeichnungen für besondere Fälle zu erteilen befugt sein. Der Generalquartiermeister wacht über die Proviantkammern und Arsenale. Die Rüstzeugsherstellung selbst liegt nach wie vor dem Generalmeister der Arsenale ob. Natürlich ist die Bekleidung des Soldaten und des Train Sache des Generalquartiermeisters. Ausserdem hat er zwei Subdepartements unter sich: das „für Transport und

---

1) Es hiess im Esher's Committee Report a. a. O.: „The only practical remedy is the abolition of the office of Commander-in-Chief, as recommended by the Hartington Commission, and the appointment of a General Officer Commanding the Army removed from the War Office into a distinct building, possibly the Horse Guards, with a new definition, by Order in Council, of his duties and responsibilities. He might be entrusted with the discipline of the Army, but his principal functions should be those of an Inspector-General of His Majesty's Forces, and he should be responsible to the Secretary of State.

His position would be analogous to that of an auditor in the region of finance. He should have to certify annually in writing as to the actual efficiency and condition of whatever military organization has been settled by the War Department and by Parliament. That is to say, if two Army Corps, or three, or six, are the large units agreed to by Parliament, he should certify annually that they are efficient and complete. Further, he should report and certify as to the condition of fortresses, ordnance, magazines, clothing, stores, equipment, hospitals, etc., and he should be held responsible for the accuracy of his certificates.

Hitherto the Secretary of State has been forced to rely upon the Chiefs of Departments whose duty it is to organize those Departments for information as to their efficiency, with results at once misleading and dangerous. The object of the change suggested is to give the Secretary of State an Inspecting Officer of the highest rank and military qualifications, whose principal functions would be to keep him informed of the actual condition of an organization for which that officer was not himself responsible."

2) Report a. a. O.: „A War Office Council might be constituted to comprise the Secretary of State, the Adjutant-General, the Quartermaster-General, the Director-General of Ordnance, the Director-General of Military Intelligence, the Financial Secretary, the Parliamentary Under-Secretary, and the Under-Secretary of State."

Remonten“, dem wieder die ganze Veterinärabteilung unterstellt ist, und das des Direktors § 185. „of Movements and quarterings“, dem die Herstellung von Eisenbahnen in Kriegszeiten anvertraut ist.

Der Generalmeister der Arsenale hat nicht mehr wie früher die Ueberwachung und Anweisung der Militärvorräte; das ist Sache des Quartiermeisters. Hingegen hat er die Oberleitung der Artillerie und der Festungen in 2 Subdepartements, mit einem Director of Artillery und einem Director of Fortification and Works an der Spitze. Der bisherige Anteil des Finanzsekretärs an der Verwaltung der Militärwerkstätten soll aufhören und dies allein Sache des Generalmeisters sein.

Das „Civilmitglied“ (sog. Civil Member) des Heeresrats hat ausser der parlamentarischen Vertretung des Armeerates in Unterstützung des Finanzsekretärs und des Staatssekretärs, noch als administrative Aufgaben die Leitung der Barackenbauten mit einem eigenen „Director of Barrack Construction“ an der Spitze. Ausserdem überwacht er das Feldpredigerdepartement (chaplains' department) und den Rechnungsbeamtenstab des Kriegsministeriums. Die Zahlmeister sind dem Generalquartiermeister unterstellt.

Der bisherige permanente Unterstaatssekretär soll mit der Zeit den Titel eines Sekretärs des Heeresrats führen. Doch sollen schon jetzt ihm alle Funktionen übertragen sein, welche sich auf die Vermittlung und Zuteilung der Geschäfte an die kompetenten Departements und auf den Verkehr der Behörde nach aussen hin beziehen.

Ueber allen thront der kollegial beratende Armeerat mit dem bisherigen Staatssekretär des Krieges, dem Kriegsminister an der Spitze.

3. Das Komitee schlägt die Errichtung eines selbständigen, nicht wie bisher als Abteilung eines andern Departements fungierenden „Intelligenzbureaus“, d. h. eines Generalstabs vor.

4. Soll dem schon seit 1901 in seiner reorganisierten Gestalt bestehenden Defence Committee d. i. einem Kabinettsausschuss, bestehend aus Premier, Kriegsminister, 1. Lord der Admiralität und einer Reihe von Sachverständigen, letztere ohne Votum, ein permanenter Sekretär beigesellt sein. Damit soll zum ersten Male in der engschen Verfassungsgeschichte ein Kabinettsausschuss, der vor dem Rechte unsichtbar ist, einen äusseren Anknüpfungspunkt erhalten. Dieser Sekretär hat — was auch in der Kabinettsgeschichte einzig dasteht, Protokoll zu führen und aufzubewahren. Dem Parlament soll — und das ist die Absicht gemäss dem oben genannten Bericht des Esher's Committee — durch die Einrichtung eines besoldeten permanenten Sekretariats die Möglichkeit geboten werden, die Wirksamkeit des Defence Committee der Parlamentskritik zu unterziehen. —

Allen diesen Vorschlägen des Esher's Committee ist auch entsprochen worden[1]). Auch Grundlinien für die Einrichtung eines Generalstabs sind bereits aufgestellt (siehe Times vom 22. November 1905 p. 13).

1) Die Geschäftsverteilung im Army Council ist durch Staatsverordnung (Order in Council) vom 10. August 1904 wie folgt bestimmt (Parl. P. 1904 Nr. 2251):

At the Court at Buckingham Palace the 10th day of August, 1904.

Present:

The King's Most Excellent Majesty in Council.

Whereas an Army Council has been constituted under his Majesty's Letters Patent, and it is expedient to make such provision as is hereinafter contained with respect thereto:

Now, therefore, His Majesty, by and with the advice of His Privy Council, is pleased to order, and it is hereby ordered, as follows:

1. The Secretary of State is to be responsible to His Majesty and Parliament for all the business of the Army Council.

All business, other than business which the Secretary of State specially reserves to himself, is to be transacted in the following principal divisions:

§ 185. In Indien, wo übrigens die Armeezentralstelle ähnlich organisiert ist, wie im vereinheitlichten Königreiche, erhielt sich noch bis in die jüngste Zeit zum grossen Leidwesen der Fachautoritäten (Times vom 28. April 1905 p. 4) das doppelte System der Zentralaufsicht in Gestalt eines Oberstkommandierenden und eines Kriegsministeriums, dessen Vorsteher dem Beirate des Vizekönigs als Mitglied angehörte [1]). Nunmehr ist die gesamte Armeeverwaltung mit Ausnahme der Verproviantierung dem Oberstkommandierenden unterstellt in der Form des Army Department, dessen Chef

---

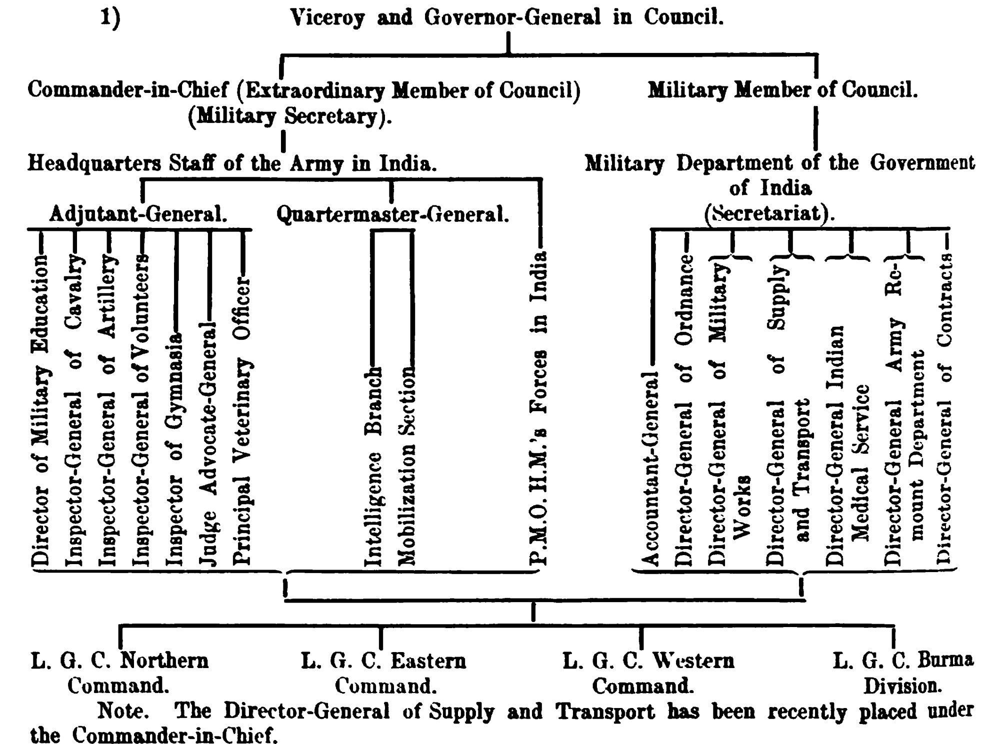
(a) The first military member of the Army Council (the Chief of the General Staff), the second military member of the Army Council (the Adjutant-General), the third military member of the Army Council (the Quarter-Master-General), and the fourth military member of the Army Council (the Master-General of Ordnance) to be responsible to the Secretary of State for the administration of so much of the business relating to the organisation, disposition, personnel, armament, and maintenance of the Army as shall be assigned to them or each of them from time to time by the Secretary of State.

(b) The finance member of the Army Council to be responsible to the Secretary of State for the finance of the Army, and for so much of the other business of the Army Council as may be assigned to him from time to time by the Secretary of State.

(c) The civil member of the Army Council to be responsible to the Secretary of State for the noneffective votes, and for so much of the other business of the Army Council as may be assigned to him from time to time by the Secretary of State.

2. The Secretary of the War Office will act as Secretary of the Army Council, and will be charged with the interior economy of the War Office, and the preparation of all official communications of the Council, and with such other duties as the Secretary of State may from time to time assign to him.

1)



Note. The Director-General of Supply and Transport has been recently placed under the Commander-in-Chief.

eben der Commander-in-Chief ist. Mitglieder des Generalstabs sind seine Hilfsarbeiter im Departement. Die bisher dem Vizekönig zugestandene Oberaufsicht ist zu einer blossen Kenntnisnahme herabgedrückt, welche ihm durch den „Secretary to the Government of India in the Army department" gewährleistet wird. Dieser letztere gehört einerseits als Mitglied dem Beirate des Vizekönigs an, andererseits müssen durch seine Hände alle wichtigen Aktenstücke des Army Department gehen. § 185.

Die Verproviantierungs- und Ausrüstungsfragen der Armee sind einem besondern Military Supply Department übertragen. Auch dieses hat einen eigenen Vertreter im Beirat des Vizekönigs (den sog. Military Supply's Member) und stellt sich als Ueberrest des ehemaligen Kriegsministeriums (Military Department mit dem Military Member in Council an der Spitze) dar (s. Parl. Paper 1906 Cd. 2842). So ist das Schwergewicht der indischen Armeeverwaltung nun ganz in militärischen Händen und von der in England so sehr beliebten Unterordnung der Militärverwaltung unter die Zivilgewalt keine Rede mehr.

Das Committee of National Defence [1]). § 186.

Ueber den Zentralstellen der Armee und Flotte erhebt sich ein besonderer Ausschuss des Kabinetts, das Committee of National Defence.

Formal ist es natürlich wie das Kabinett dem Rechte unbekannt: Von den gewöhnlichen Ausschüssen des Kabinetts (s. über dieselben oben S. 90) unterscheidet es sich durch zweierlei:

1. Werden über seine Sitzungen Protokolle geführt, deren Original im Foreign office deponiert wird. Auch ist ein besonderer Sekretär des Komitees für Schreibgeschäfte angestellt [2]).

2. Nehmen an den Sitzungen dieses Kabinettsausschusses, wie wir gleich hören werden, nicht bloss Nichtmitglieder des Kabinetts, sondern auch Personen, die nicht einmal Staatsräte (Privy Councillors) sind, teil. Für Aeusserungen dieser Nichtkabinettsmitglieder des Defence Committee fühlt sich die Regierung nicht verantwortlich [3]).

Ein Komitee des Kabinetts für Nationalverteidigung bestand schon seit 1895. Doch wurde es nur von Fall zu Fall und höchst unregelmässig einberufen. Es bestand nur aus Kabinettsmitgliedern.

Die üblen Erfahrungen, die man bei Beginn des letzten Krieges mit den Buren machte, insbesondere der durch die königliche Untersuchungskommission über diesen Krieg zu Tage geförderte Uebelstand, dass Kabinett und Oberbefehlshaber über die Einleitung

1) Ueber dasselbe siehe statt allem anderen: die Debatte im Unterhause vom 5. Dez. 1903. Parl. D. (4. ser.) vol. 118 p. 1578—1649.

2) Siehe Report on War Office Reorganisation C. P. 1904 (Esher's Committee): „We suggest that, with few exceptions, none of your predecessors, since 1815, was qualified by aptitude or inclination to undertake this special duty, and it is on this ground that we continue to urge the appointment of a „permanent nucleus" or „secretariat" of salaried officers, paid under a special vote, which will give to Parliament annually the right to inquire whether the work of correlating and co-ordinating naval and military defence schemes has been performed. Hitherto Parliament has been precluded from discussing these questions on the Navy and Army Estimates, and the result has been inflated estimates and wasteful expenditure."

3) Der Premier Balfour sagte in der Sitzung des Unterhauses vom 3. August 1905 (Parl. Deb. vol. 151 p. 101): „A member of the Defence Committee may make a speech without committing the Defence Committee. Lord Roberts (das Mitglied des Committees hatte kurz zuvor über die Notwendigkeit allgemeiner Wehrpflicht gesprochen!) spoke on his personal responsibility."

§ 186. und Vorbereitung des Krieges in fortwährender Uneinigkeit waren, veranlasste die Reorganisation des Komitees. Man beabsichtigte zur Vermeidung der steten Reibungen zwischen den Vertretern und Kennern der Weltpolitik (d. i. dem Kabinett) und den militärischen und Flottenexperten diese beide Gruppen von Personen in unausgesetzte Berührung zu bringen. Das Mittel hiefür war das reorganisierte Committee of National Defence. Es besteht aus dem Prime Minister als Vorsitzenden, dem Lord President des Privy Council, dem Staatssekretär des Krieges, dem ersten Lord der Admiralität, das sind Kabinettsmitglieder. Dazu kommen noch folgende Nichtmitglieder des Kabinetts: der erste Seelord der Admiralität, der Vorstand des Nachrichtendienstes der Flotte und Armee (Head of the Naval Intelligence, Head of the Military Intelligence), früher auch der nunmehr als Amt abgeschaffte Commander in Chief.

Funktionen des Komitees sind Beratungen über gemeinsame Operation von Flotte und Heer und Fragen auch der inneren Verwaltung, sofern sie durch den Krieg berührt werden, z. B. der Schiffsversicherung in Kriegszeiten oder Kabelverbindung in Kriegszeiten (s. H. D. a. a. O. p. 1606 f.). Die laufenden Geschäfte führt ein permanenter Sekretär[1]) und 2 Assistenten. Das Kabinettelement im Komitee sichert seinen Be-

---

1) Seine Funktionen sind gegeben durch: Treasury Minute vom 4. Mai 1904 (siehe Parl. Pap. 1904 Nr. 2200):

„The First Lord calls the attention of the Board to the constitution of the Committee on Imperial Defence which has recently been the subject of certain recommendations by the War Office (Reconstitution) Committee.

The Board are probably aware that the Defence Committee of the Cabinet, having been originally formed in 1895, was remodelled on its present basis in 1902; and now consists of the Prime Minister with such other Members as, having regard to the nature of the subject to be discussed, he may from time to time summon to assist him.

The experience of more than a year's working of the remodelled Committee shews that the services of a small permanent staff are essential if the Committee is to be placed in a position to discharge effectively the duties devolving upon it.

Mr. Balfour recommends that such a staff should at once be formed, and that it should consist, at least in the first instance, of a Secretary and two Assistant Secretaries, with such further clerical assistance, if any, as may be found necessary.

As the First Lord is Chairman of the Committee and responsible for its proceedings, the salaries and expenses of the staff will be provided for under a special Sub-head of the Treasury Vote, so that the House of Commons will have an opportunity, in Committee of Supply, of discussing the policy of His Majesty's Government in relation to the defence of the Empire as a whole in a manner which is not now possible seeing that debate must be strictly confined to the subject matter of the Vote under consideration.

The Secretariat of the Defence Committee will be in direct relation with, and under the direct control of, the Prime Minister. Its duties may be defined as follows:

(1) To preserve a record of the deliberations and decisions of the Committee.
(2) To collect and co-ordinate for the use of the Committee information bearing on the wide problem of Imperial defence, and to prepare any memoranda or other documents which may be required for the purposes of the Committee.
(3) To make possible a continuity of method in the treatment of the questions which may from time to time come before the Committee.

As the Committee is itself only a consultative or advisory body, so the Secretariat will have no administrative or executive functions.

Any decisions arrived at by the Committee which require executive action must, of course, be carried out under the directions, and on the responsibility, of the Minister in charge of the Department concerned. In the same way any information required by the Committee from a Department will be procured only in such manner as the Head of the Department may from time to time direct.

The First Lord proposes that the Secretary should be appointed for a period of five years, and that the normal salary of the post should be 1,500*l.* per annum without a title to pension; but that the first holder of the office should receive a salary of 2,000*l.* per

ratungen gehörigen Nachdruck im Kabinett, wenn dieses über jene Fragen Beschluss fassen soll[1]). (Balfour in H. D. a. a. O. p. 1585: „In my judgement the Committee of Defence if it is worth anything, must contain a strong Cabinet element. I believe it to be important for constitutional reasons, from this point of view among others, that Cabinet opinions come to the Cabinet with a very different kind of weight to the opinions of mere experts.“) § 186.

Die Heeresverfassung[2]). § 187.

I. Die britische Streitmacht besteht aus dem stehenden Heer (regular forces of the Crown) und aus den Hilfstruppen (auxiliary forces), worunter die Miliz und ihr ähnliche Gebilde verstanden werden.

Das stehende Heer besteht seinen Aushebungsbezirken nach:

1. aus den eigentlich britischen Truppen,
2. aus den indischen und den
3. Kolonialtruppen.

Ehe auf die eigentlichen britischen Streitkräfte eingegangen wird, sollen die indischen und Kolonialtruppen mit wenigen Worten erledigt werden, nicht etwa deshalb, weil sie von untergeordneter Bedeutung wären. Nicht selten haben indische Truppen allein die blutigen Kosten eines britischen Feldzuges getragen. Doch liegt ihre nähere Beschreibung nur im Rahmen eines Kolonialstaatsrechts, woselbst auch davon die Rede sein wird.

Die indischen Truppen bestehen aus Regimentern, die in Indien stationiert und nur aus Eingeborenen formiert sind. Diese Indier, Offiziere und Mannschaft sind den besondern Kriegsartikeln für Indien unterworfen und nicht den britischen, wie sie in der Army Act von 1881 stehen (s. 180 der Army Act). Die bei indischen Truppenteilen dienenden Europäer, wie z. B. Offiziere, Unteroffiziere und militärische Assistenzärzte sind nur den britischen, nicht indischen Kriegsartikeln unterworfen. Im allgemeinen ist die Anwerbung von Europäern für indische Truppenteile verboten (23/24 Vict. c. 100, Army Act s. 180 [2]).

Die Kolonialtruppen zerfallen in 2 Klassen. Die erste Klasse wird von der Kolonialregierung ausgehoben und ist nur dann den britischen Kriegsartikeln der Army Act unterworfen, wenn sie zugleich mit britischen Truppen im Felde ist; und selbst dann nur soweit, als die Kolonialgesetzgebung nicht Sondervorschriften für ihre Mili-

---

annum, in consideration of the fact that he will have to create and organise a new Department.

The two Assistant Secretaries will be nominated by the First Lord of the Admiralty and the Secretary of State for War, subject to the approval of the Prime Minister. They will be appointed for three years, and will receive salaries at the rate of 500*l.* per annum, without military or naval pay.

My Lords approve.“

1) Wie dieses eigentümliche Committee des Kabinetts Vorbild für ein imperiales Committee des Weltreiches sein soll, um auch die Kolonien an der Herrschaft zu beteiligen: siehe Prinz Reuss a. a. O. S. 143 f.; siehe auch meinen Aufsatz: „Die staatsrechtliche Ausgestaltung des britischen Imperialismus“ in Kohler's Zeitschrift für Völker- und Bundesstaatsrecht Jahrg. 1 (1906) Heft 3.

2) Anson II. p. 336 ff. Clode, Military Forces of the Crown I. ch. XIV. Manual of Military Law 1899 ch. XI. Report of the Royal Commissioners on the Militia of the United Kingdom C. P. 1859 (Nr. 2553). Report of the Deputy Adjutant General on Imperial Yeomanry C. P. 1901 Nr. 203. Report of the Royal Commission on the Militia and Volunteers C. P. 1904 Nr. 2061.

§ 177. tärverwaltung und Disziplin entfaltet hat. In diesem letzteren Falle begleitet solches Kolonialrecht das Kolonialmilitär auch über die Grenzen der Kolonie hinaus (s. 177 der Army Act), kann also, wie die Terminologie ist, extraterritorial sein, was sonst Kolonialgesetzen nicht verstattet ist.

Die andere Klasse von Kolonialtruppen, wie z. B. das westindische Regiment oder die königliche maltesische Artillerie, das Hongkong Regiment, das chinesische Regiment u. a. werden in der Kolonie infolge Auftrags des Königs angeworben und sind infolgedessen den eigentlich britischen Truppen vollständig gleichgestellt. Ihre Erhaltungskosten und der Sold werden alljährlich vom Londoner Parlament bewilligt.

II. Die Organisation des stehenden Heeres (regular forces).

Das stehende Heer zerfällt in die sog. Armee (Army) einschliesslich der Reserve und in die sog. Royal Marines. Das sind die königlichen Marinetruppen.

1. Die Friedensformation.

Die sog. Armee im engeren Sinne oder die Linientruppe bestehen aus:

a) der Kavallerie in 31 Regimentern, die zu 4 Korps, aber nur für die Zwecke der Anwerbung, zusammengefasst werden;

b) den Artillerieregimentern (Royal Regiment of Artillery), die in 2 Korps: die Feldartillerie und in die Festungsartillerie zerfallen. Letztere zerfällt in 3 Unterabteilungen: die östliche, südliche und westliche Division;

c) dem Pionierkorps (Royal Engineers);

d) 171 (nach dem neuesten Projekt 185, Times vom 22. Dez. 1904) Infanteriebataillonen, von denen 9 die 3 Regimenter der Garde zu Fuss bilden, während die übrigbleibenden in Territorialregimenter formiert sind. Jedes solche Territorialregiment schliesst — ohne eine taktische Einheit zu bilden — ausser den Bataillonen der Linie noch solche der Miliz und Volunteers ein;

e) dem Train (Army Service Corps);

f) dem Sanitätskorps.

Dazu kommen noch die sog. Departmental Corps, das sind die nicht streitbaren Teile des Heeres, wozu ausser dem eben angeführten Sanitätskorps, noch das Feldausrüstungskorps (Ordnance Store Corps), das Korps der Büchsenmacher, das Zahlmeisterkorps, die Militärpolizei, welche schon im Frieden den Polizeidienst in Garnisonen, Lagern u. s. w. ausübt, die Feldpost (Army Post office Corps) und das Musketierschulkorps (Corps of the School of Musketry) gehört.

Die Friedens- wie die Kriegsformation ist in England formell ausschliesslich Ausfluss königlicher Prärogative. Sie ist nicht einmal, wie z. B. in Deutschland [1]), dadurch gebunden, dass ihr Rahmen gesetzlich feststeht. Aber allerdings hat sie, wie schon oben erwähnt, eine viel grössere Schranke in dem Recht des Parlaments alljährlich die Friedenspräsenzstärke des Heeres in der Annual Army Act und die Geldausgaben für das Heer in der Appropriationsakte aufstellen zu dürfen. Hier ist keine Rede von Aeternat, Septennat u. dgl. Daher gewöhnlich die Formation des Heeres der parlamentarischen, bei Beratung des Budgets geübten Kritik unterliegt: dies kraft Parteisitte.

Wie sehr sich namentlich das Unterhaus in alle Fragen der Armeeverwaltung, insbesondere der Heeresorganisation mengt, geht daraus hervor, dass im Unterhause z. B. darüber debattiert und entschieden wird, ob die Lanze eine taugliche Kampfwaffe der Dragoner sei (H. D. vol. 119 4. s. p. 676). Mittel zu dieser detaillierten Kontrolle ist natürlich in erster Linie die Beratung des Heeresetats, den der Kriegsminister bei wichtigen Reor-

1) S. Laband, Deutsches Staatsrecht 4. Bd. (4. Aufl.) S. 78 ff.

ganisationsfragen mit einem Memorandum begleitet. Ausserdem werden aber dem Parlament genaue statistische Angaben über die Zahl der effektiven Truppen (H. D. vol. a. a. O. p. 1556), der zur Disposition gestellten Offiziere (H. D. 119 4. ser. p. 995 u. 1095), gemacht. Dem Unterhaus wird vom Rekrutierungsgeneral über seine Ergebnisse alljährlich ein Bericht erstattet, im Anschlusse an welchen sich sogar Interpellationen über die Zahl der „wegen schlechter Zähne nicht Ausgemusterten" knüpfen. Schliesslich werden auch dem Unterhause Projekte einer neuen Formation des Heeres vorgelegt, und wenn die Regierung nur ein wenig in dieser Hinsicht säumig ist, dann wird sie sofort interpelliert und muss es verantworten (H. D. vol. 118 a. a. O. p. 512). § 187.

Dem Oberhause, das auf die Feststellung des Etats gar keinen Einfluss nimmt, ist nun in neuester Zeit sogar die Debatte über neue Heeresorganisationen zu verwehren versucht worden, jedoch vorläufig vergebens (Parl. Deb. vol. 118 p. 1480: „The reply of the noble Duke the Leader of the House was that the views of the Government upon the subject would be expressed on the introduction of the Army Estimates in the House of Commons").

Eine Friedenseinteilung des englischen Heeres in höhere taktische Verbände gab es bis 1902 nicht. Die einzige taktische Einheit und zugleich Grundeinheit, die in Friedenszeiten bestand, war für die Infanterie das Bataillon, für die Kavallerie das Regiment, für die Artillerie die Batterie.

Wir dürfen dadurch auch nicht irre werden, dass oben von Korps und von Territorialregimentern die Rede war. Das waren und sind nur Einheiten, die den Zweck haben, die Transferierung von einem Teil der Einheit in einen anderen Teil zu ermöglichen, da jeder Soldat für ein Korps, resp. für ein Territorialregiment bei der Infanterie angeworben wird [1]).

Eine sog. Special Army Order vom 4. März 1902 hatte den Versuch gemacht, höhere taktische Verbände in Gestalt von 6 Armeekorps einzuführen. Die Hauptquartiere dieser 6 Korps waren Aldershot, Salisbury, Dublin, London, York und Edinburgh. An ihrer Spitze stand je ein General [2]). Der Bezirk jedes Armeekorps sollte in Divisionsbezirke zerfallen. Diese letzteren waren identisch mit den früheren „17 Distrikten", in die das britische Reich früher nur für die Zwecke der Heeresergänzung, -ausbildung und -verwaltung eingeteilt war. Dieselben wurden mit ihren seinerzeitigen Zwecken beibehalten, bildeten nun aber auch Grundlage für taktische Einheiten höherer Ordnung mit einem Generalmajor (gewöhnlich in der Terminologie der Verordnung als „General officers commanding the district" bezeichnet) an der Spitze. Die Divisionsbezirke zerfielen in Brigadebezirke mit einem Obersten an der Spitze, der den Titel eines „Brigadegenerals" führt.

So gliederten sich die Bataillone (bei der Kavallerie die Regimenter) zu Brigaden, die Brigaden zu Divisionen, die Divisionen zu Armeekorps [2]). Der Unterschied von den kontinentalen, insbesondere den deutschen Verhältnissen lag nur darin, dass zwischen

1) Neuerdings wird des öfteren als Postulat ausgesprochen, die faktische Zusammengehörigkeit zwischen Territorium und Linientruppen auch durchzuführen: Der Kriegsminister in der Times vom 26. November 1904: „When however the territorial bataillons composed largely of men with two year's colour service have been established, it will be perfectly possible to follow the Continental plan and to quarter bataillons so composed in their own districts."

2) Als Aufgabe der Armeekorpsverwaltung bezeichnet die Special Order vom 4. März 1902 (Part IV. s. 6) Aufsicht über: a) Disziplin, innere Oekonomie, Drill, Militärübungen und Instruktion etc.; b) Truppendislokation; c) Artilleriefeldübungen; d) Pionierübungen; e) Zufuhr und Transport, Aufrichtung von Barraken für den Sanitätsdienst; g) Ausrüstung (Ordnance); h) Veterinärdienst; i) Zahlmeister; k) Militärseelsorge.

§ 187. Bataillon und Brigade eine höhere taktische Einheit fehlte[1]): das Regiment. Denn die Territorialregimenter haben ganz andere als taktische Bedeutung. Wie bei uns sollte aber jedes Armeekorps aus Brigaden der Infanterie, Kavallerie und Artillerie bestehen, ja in manche sogar Miliz- und Volunteertruppen einbezogen werden[2]).

Dieses „Brodrikschema", so genannt nach dem Kriegsminister, der es schuf, ist nunmehr seit der Army Order vom 6. Januar 1905[3]) aufgegeben. Es handelte sich hiebei unter Aufrechterhaltung der Armeekorpseinteilung, das Prinzip der Dezentralisation in der Armeeverwaltung durchzuführen, das das Esher's Committee von 1903 empfohlen hatte. Deshalb ist jedem Armeekorps eine Militärverwaltungsstelle angegliedert, die in ihrer Geschäftsverteilung dem Ministerium (Army council) korrespondiert.

Das ganze Reich zerfällt nunmehr in 7 Kommandos (Armeekorps), mit je einem kommandierenden General an der Spitze. Diese Kommandos haben ihre Hauptsitze in Aldershot (sog. Alderhot Command), Tidworth (sog. Southern Command), London (sog. Eastern Command), Dublin (sog. Irish Command), Edinburgh (sog. Scottish Command), York (Northern Command), Chester (Welsh and Midland Command.) Die Garnison von London ist von der Armeekorpseinteilung ausgenommen und bildet eine faktische Einheit für sich (sog. London District).

Dem kommandierenden General unterstellt sind die Divisionäre der das Armeekorps bildenden Divisionen, und die Brigadiers an der Spitze von Brigaden, in welche die Division zerfällt. Die Kavallerie hat keine Divisionen, sondern nur Brigaden. Ausserdem sind dem kommandierenden General unterstellt: die Oberbefehlshaber von Regimentsdepôts, welche letztere in grössere Gruppen verbunden sind[4]) (sog. Commander of Grouping Regimental Districts). Ihre Zahl beträgt für das ganze Reich etwa 14 und sie haben ausser der Kontrolle der Infanterie- und Artilleriedepôts in ihrem Bezirke noch besonders den Drill und die Verwaltung der Miliz und Volunteerinfanterie. Die

1) S. Encyclopaedia Britannica vol. 25 p. 649.

2) Nur insoferne besteht für die Linientruppenbataillone eines Regiments ein Zusammenhang, als im Prinzip ein Bataillon jedes Regiments im Auslande und eines daheim sein soll. Doch wird auch gegenwärtig der Vorschlag gemacht, dies System des „linked bataillon" aufzugeben. S. Rede des Kriegsministers C. P. 1904 Nr. 1907 p. 5 f.

3) S. Times vom 9. Febr. 1905 p. 9.

4) Appendix C der oben zitierten Order.

Table of Groups of Existing Regimental Districts.
Regimental districts will be grouped as shown below:

Command	Name of grouped regimental districts	Head-quarters	Groups of Existing Regimental Districts.
Scottish	Highland	Perth	42nd, 72nd, 75th, 79th, and 91st.
	Lowland	Hamilton	1st, 21st, 25th, and 26th and 71st.
Northern	Border	Newcastle	4th, 5th and 68th, 19th, and 34th.
	Lancashire	Preston	8th and 40th, 20th, 30th and 47th, and 63rd.
	Yorkshire	Pontefract	14th, 15th, 33rd, and 51st and 65th.
Welsh and Midland	Welsh Border	Wrexham	22nd, 23rd, 24th, 41st, and 53rd.
	North Midland	Lichfield	10th, 17th, 38th and 64th, and 45th.
Southern	South Midland	Warwick	6th, 28th, 29th, 43rd, and 49th.
	Western Counties	Taunton	11th, 13th, 32nd, 37th, 39th, and 62nd.
	Rifle	Winchester	
Eastern	Eastern Counties	Warley	9th, 12th, 16th, 44th, 48th and 57th.
	Home Counties	Guildford	2nd, 3rd, 7th, 31st, 35th, and 50th.
Irish	North Irish	Armagh	27th, 83rd, 87th, and 102nd.
	South Irish	Clonmel	18th, 88th, 100th, and 101st.

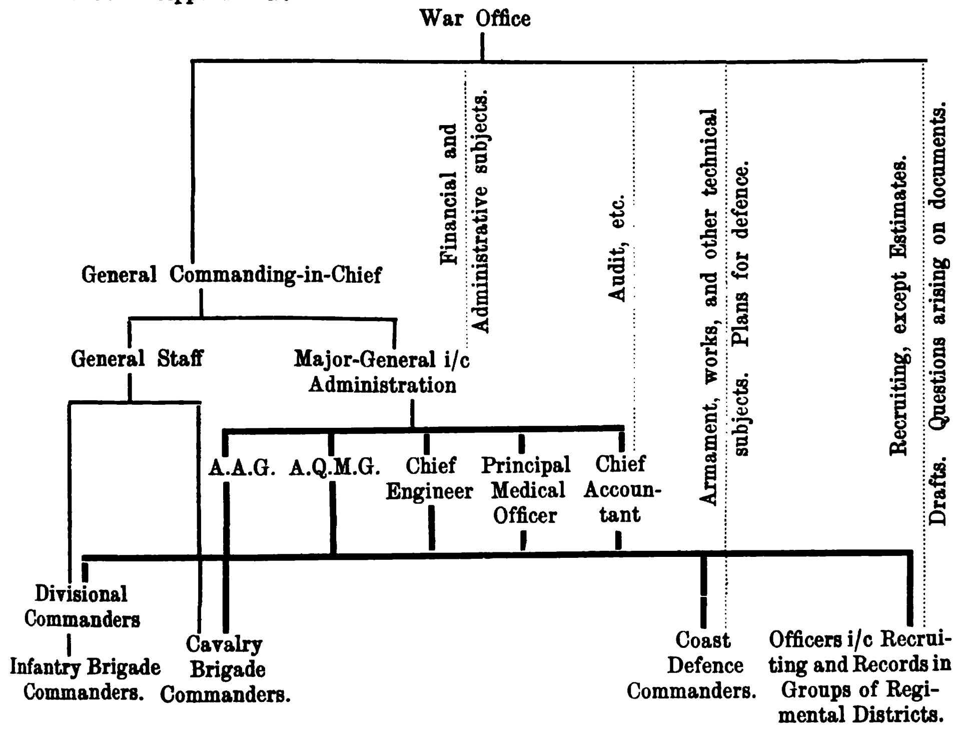
letztere Befugnis hört auf, wenn diese Hilfstruppen mit der Brigade oder Linientruppe der sie zugeteilt sind, manöverieren. § 187.

Unter dem kommandierenden General steht bei jedem Armeekorps der Major-General in „charge of the Administration", der die Armeev e r w a l t u n g des Armeekorps leitet. Er ist es, der die nötigen Ausgaben innerhalb des Armeekorps für die Zwecke des Staatsvoranschlags zusammenstellt und dem Kriegsministerium übersendet. Ueberhaupt steht er in Geldsachen direkt mit dem Kriegsministerium in Verbindung, sodann in allen Angelegenheiten, die keine Fragen prinzipieller Art sind („not involving policy and principle"). Betreffs dieser letzteren kann er sich nur durch Vermittlung des kommandierenden Generals mit dem Kriegsministerium in Verbindung setzen. Zu den ihm Untergebenen gehört der Generaladjutant, der Generalquartiermeister, der Generalmeister der Heeresausrüstung des Armeekorps, ferner ein Chef der Pionier- und Sanitätstruppe, die alle Funktionen haben analog den in der Zentrale angestellten gleichnamigen Funktionären. Ausserdem befindet sich in loser Unterordnung unter ihm der Rechnungsbeamte des Armeekorps, der „chief accountant".

Desgleichen finden sich bei jeder Brigade und Division untergeordnete Armeeverwaltungsbeamte, die der Verwaltungsstelle des Armeekorps unterstellt sind. Nur nominell unterstellt den kommandierenden Generälen, in Wirklichkeit aber ausserhalb der Armeekorpseinteilung, stehen die 16 Kommandeure der Küstenverteidigung. Sie befehligen die zur Küstenverteidigung verwendeten Artillerie- und Pioniertruppenabteilungen ihres Bezirks. In direkter Verbindung mit der Zentrale stehen sie namentlich in Fragen der Cooperation mit der Flotte in der Regelung des Hafenzugangs für Schiffe.

---

[1]) Die Verbindungskanäle des Kriegsministeriums mit den Kommandos nach der oben zitierten Order Appendix G:



§ 187. 2. Die Kriegsformation.

Seit Cardwell, dem oben genannten Reorganisator der englischen Armee, kreuzen sich fortwährend 2 Prinzipien der englischen Kriegsformation. Das von Cardwell aufgegebene Postulat ist stete Verbindung namentlich für Kriegszwecke von stehendem Heer und Hilfstruppen, Miliz und Volunteers. Das andere, wie es immer des Gegensatzes wegen und in der neuesten Gestaltung des Heeres[1]) Ausdruck gefunden hat, ist: die Linientruppen des stehenden Heeres in Verbindung mit der Reserve für den Dienst im Auslande (service abroad), die Miliz- und Volunteertruppen für die Verteidigung des Vaterlandes (home service). Letzteres Prinzip gilt als das konstitutionelle, da es eine stehende Armee zu Hause in grösserem Umfange überflüssig macht, wobei insbesondere auch der Gesichtspunkt vorwaltet, dass man die Hauptverteidigung der Heimat der Abwehr durch die Seemacht überlassen müsse (Speach a. a. O. p. 9). Trotzdem bis in die neueste Zeit das oben genannte Cardwell'sche Prinzip überwog, war auch unter diesem die Zahl der Truppen des stehenden Heeres nicht gross.

Die durch das Budget 1903/04 vorgesehene, aber wesentlich noch nicht erreichte Höhe der Friedensformation war (Speach a. a. O. p. 9):

Linientruppen daheim	213 010 Mann
Linientruppen in Indien	77 402 „
Indische Armee (d. h. von Indien aufgebracht und gezahlt)	156 870 „
Kolonial- u. a. im Auslande befindliche Truppen	18 233 „

Dazu kommen noch und bilden im Vereine mit den obengenannten die Kriegsformation:

Reserve	73 597 Mann
Miliz[2])	110 336 „
Milizreserve (Landsturm)	offengelassen
(am 1. Oktober 1904 betrug sie 7 082 Mann)[3])	
Kanalinselnmiliz	2 994 Mann
Yeomanry	22 942 „
Volunteers	250 999 „[4]).

Es steht also in Friedenszeiten einer Zahl von 213 010 Mann Regulärtruppen daheim eine Ziffer von 252 505 im Auslande gegenüber.

Nach dem neuesten Vorschlag (Report a. a. O. p. 3) soll die Zahl der Regulärtruppen daheim sogar auf 66 000 reduziert, die übrige Zahl ($^4/_5$), die zur heimischen Verteidigung nötig sind (Gesamtziffer etwa 330 000) durch Miliz- und Volunteertruppen aufgebracht werden.

Der im Budget für 1904/05 durchgeführte Plan ruht auf einer Doppelteilung der Armee in eine General-Service- und Home-Service-Truppe.

Die ersteren sollen zu einer Aktivzeit von 9 Jahren, die letzteren bloss zu einer von 2 Jahren mit darauffolgender Reservepflicht von 3 resp. 10 Jahren angeworben werden. Erstere sollen vorwiegend im Auslande, letztere vorwiegend im Inlande ver-

---

1) Siehe dazu Report of the Royal Commission on Militia and Volunteers C. P. 1904 Nr. 2061 und Summary of the Speech of the Secretary for War with regard to the Reorganization of Army C. P. 1904 Nr. 1907.

2) S. darüber Report a. a. O. p. 69.

3) Siehe General Annual Report on the British Army C. P. 1905 Nr. 2268.

4) Wie sehr die wirklich durch Anwerbung erreichbaren Ziffern vom Staatsvoranschlag abweichen, weil man nicht Truppen genug erhalten kann, gibt nachstehende dem General Annual Report on the British Army entnommene Tabelle Aufschluss (C. P. 1905 Nr. 2268 p. 2): (Siehe Tabelle S. 249)

wendet werden[1]). Die heimische Verteidigung soll den Home-Service-Truppen in Verbindung mit der zugehörigen Reserve und den Hilfstruppen, Miliz und Volunteers, überlassen bleiben. Dieser Plan bezweckt namentlich die Entlastung der Regulärtruppenziffer daheim und die Möglichkeit, den Heeresdienst namentlich durch die Herabminderung der Aktivdienstzeit anziehend zu gestalten. Nach der gleichen Richtung soll auch die im Plane vorgesehene Massnahme wirken, dass nur ein Teil der Regulärtruppen zum strapazenreichen, wenig begehrten Dienst im Auslande verwendet wird. Namentlich kommt es darauf an, selbst bei der kürzeren Aktivzeit tüchtige Reservetruppen zu gewinnen. § 187.

Truppenbestand am 1. Oktober 1904	All Ranks			
	Establishment (Army Estimates)	Strength.	Wanting to complete	Supernumerary
Regular Forces:				
*Regimental Establishments	281,429	285,615	—	4,186
†Additional numbers (Somaliland)	10,000	1,625	8,375	—
General and Departmental Staff and Miscellaneous Establishments	2,688	2,688	—	—
	294,117	289,928	4,189	—
Army Reserve	80,000	74,940	5,060	—
Militia (United Kingdom):				
Permanent Staff	4,887	4,449	438	—
Militia	127,559	89,100	38,459	—
	132,446	93,549	38,897	—
Militia (Reserve Division)	10,000	7,082	2,918	—
Militia (Channel Islands, Malta and Bermuda):				
Permanent Staff	178	165	13	—
Militia	5,792	4,783	1,009	—
	5,970	4,948	1,022	—
Imperial Yeomanry:				
Permanent Staff	354	344	10	—
Yeomanry	27,760	26,751	1,009	—
	28,114	27,095	1,019	—
§Volunteers (Great Britain):				
Permanent Staff	2,138	2,069	69	—
Volunteers	343,679	254,412	89,267	—
	345,817	256,481	89,336	—
Volunteers (Bermuda):				
Permanent Staff	5	5	—	—
Volunteers	314	185	129	—
	319	190	129	—
General Total	896,783	754,213	142,570	—
‖ Militia Reserve—Old (included with Militia)	—	1,487	—	1,487

1) Damit ist das von Cardwell begründete System der „linked bataillons“ aufgegeben; über die Pläne Cardwell's siehe Childers, Life and Correspondence 1901 vol. II. ch. XI.

§ 187. Wie sehr die Kriegsformation Englands gerade von diesen abhängt, geht am besten daraus hervor, dass 1899 (Burenkrieg) die zur Komplettierung eines jeden Bataillons auf die Höhe der Kriegsformation nötige Ziffer durchschnittlich 52% der Gesamtziffer betrug. Ja, in einigen Bataillonen kamen 370 Reservisten dazu, bei einer gesamten Bataillonskriegsstärke von 460 Mann (Speach a. a. O. p. 4 f.).

Die Kriegsformation ist ebenso wie die Friedensformation ausschliesslich Sache der königlichen Prärogative, beschränkt „nur" durch das parlamentarische Budgetrecht.

3. Die Landwehr und die Reserve.

Eine Landwehr im technischen Sinne wie in Deutschland, „dass die älteren Jahrgänge der ausgebildeten wehrpflichtigen Mannschaften, falls ihre Einberufung erfolgt, in der Regel in besondere Truppenkörper eingestellt würden" (Laband, 4. Bd., 4. Aufl. S. 93), gibt es in England nicht. Die Stelle solcher Landwehr treten die sog. „Auxiliary Forces, Miliz, Volunteers und Yeomanry". Auch sie bilden selbständige Truppenkörper (s. weiter unten), aber eine Landwehr im deutschen Sinne sind sie nicht. Denn die deutsche Landwehr ist im Frieden nicht existent, wohl aber sind es die englischen Auxiliary forces. — In England gibt es nur 2 Ergänzungen des stehenden Heeres, die eigentliche Reserve zur Komplettierung und Erhöhung der dem stehenden Heer angehörigen Cadres, wie auch bei uns, und die Milizreserve, die etwa unserem Landsturm gleichkommt.

a) Die eigentliche Reserve.

Dieselbe besteht heute[1]) aus 4 Gruppen:

1. Die Klasse A besteht aus solchen Personen des Soldatenstandes, welche innerhalb der ersten 6 Monate ihrer Reservedienstpflicht, wozu sie sich bei ihrer ursprünglichen Anwerbung verpflichtet hatten, noch die besondere Pflicht in dieser 1. Klasse, an die grössere Anforderungen gestellt werden, auf sich nehmen. Die Zahl der Reservisten dieser ersten Klasse ist auf 5000 Mann beschränkt. Voraussetzung für diese besondere Pflichtübernahme ist, dass die Aufführung der Soldaten in der Linie nicht weniger als „gut" war. Jeder der sich für diese 1. Klasse anwerben lässt, muss noch besonders in einer Urkunde versichern, die besondere Dienstbedingungen auf sich zu nehmen. Jeder Reservist dieser Art kann die besondere Verpflichtung, in Klasse A zu dienen, widerrufen, wenn er 3 Monate zuvor dem Staatssekretär von seiner Absicht Nachricht gibt unter der Voraussetzung, dass in der Zwischenzeit seine besondere Dienstverpflichtung nicht Erfüllung verlangt, insbesondere seine Mobilmachung nicht erfolgt ist. Nach Aufkündigung dieser besonderen Dienstpflicht, resp. nach Erfüllung derselben, kehrt er in jene andere Klasse der Reserve zurück, der er kraft seines ursprünglichen Anwerbungsvertrags (attestation) angehört.

2. Die Klasse B ist die Normalreserve: Ein Soldat, der sich gewöhnlich anwerben lässt, tut dies für eine bestimmte Aktivdienstzeit und eine Reservezeit: gewöhnlich 2—3 Jahre bei der Fahne und 10—9 Jahre in der Reserve oder 7 Jahre bei der Fahne und 5 Jahre in der Reserve.

3. Die Klasse C besteht aus Soldaten, welche vor Ablauf der Aktivzeit, zu der sie sich verpflichtet haben, sich zur Reserve versetzen lassen. Dies kann nur mit Genehmigung des Kriegsministers erfolgen.

4. Klasse D besteht aus solchen Leuten, die nach Erfüllung einer zwölfjährigen

1) Diese 4 Gruppen bilden zusammen die ehemals 1. Klasse der Reserve: die 2. Klasse der Reserve waren die heute praktisch nicht mehr vorhandenen Gruppen der Chelsea und Greenwich „out-pensioners" (Pensionäre) und jener Personen, die ihre volle Dienstzeit, nicht bloss Aktivzeit, in der Armee vollständig absolviert hatten, also unsere Kapitulanten.

Dienstzeit bei der Fahne sich noch zu weiterem 4jährigen Dienst in der Reserve verpflichten. Diese Klasse kommt zur militärischen Aktion im Kriegsfalle erst dann, wenn die 3 ersten Klassen bereits einberufen sind. § 187.

Das Missliche der britischen Reserveorganisation besteht nun darin, dass trotzdem von ihr die Komplettierung der Armee auf die Höhe der Kriegsformation in so grossem Masse abhängt, die Reservisten dennoch im Einberufungsfall in nicht unbeträchtlicher Weise desertieren.

Eine „Zivilversorgung" der Reservisten, die diesen Dienst anziehend machte, fehlt bisher noch (Speach a. a. O. p. 5).

b) Die Milizreserve oder der Landsturm.

Ihre Zahl wird durch das Parlament alljährlich fixiert. Sie werden aus der Zahl der Milizleute im Vereinigten Königreich entweder für sechs Jahre oder für den Rest ihrer Milizdienstpflicht angeworben. Unter den gegenwärtig in Kraft befindlichen Regulativen kann jeder Milizmann von guter Dienstaufführung nach 2 Uebungen für den Rest der durch die ursprüngliche Anwerbung übernommenen Milizdienstpflicht in die Milizreserve eintreten, vorausgesetzt, dass dieser Rest nicht weniger als 12 Monate beträgt.

Nach Ablauf dieser Reservemilizpflicht kann sich der Reservemann, wenn er nicht zu alt ist, noch für weitere 4 Jahre anwerben lassen, wie der Milizmann.

Der Reservemilizmann, sowie der Reservemann sind nicht Angehörige der Regulärtruppen, ehe sie zur aktiven Dienstleistung einberufen werden.

Solange dies nicht der Fall, ist ihre rechtliche Stellung die eines Milizmannes.

3. Zum stehenden Heer werden auch die sog. Royal Marines noch gerechnet (s. über dieselben weiter unten Abschnitt: Admiralität).

III. Die Hilfstruppen (Auxiliary Forces[1]).

Darunter versteht die englische Terminologie die Miliz, die Volunteers und die Yeomanry.

1. Die Miliz. (Militia).

Sie ruht auf einer Art allgemeiner Wehrpflicht (general levy), die schon von altersher bestand. Durch die Kämpfe, die wegen Besetzung ihrer Kommandostellen zwischen Karl I. und dem langen Parlament geführt wurden, sodann aber durch den Umstand, dass nach der Revolution die Miliz als wichtigstes Surrogat einer stehenden Armee angesehen wurde, erlangte sie im 18. Jahrhundert die Bezeichnung einer „constitutional force", die sie sich auch bis auf den heutigen Tag erhalten hat (Report 1904 on the Militia and Volunteers a. a. O.). Nicht wenig trug auch dazu die Tatsache bei, dass im 18. Jahrhundert sie allein von dem der „landed gentry" angehörigen Lord Lieutenant der Grafschaft geleitet wurde. Damit glaubte man erst recht, die Miliz der Parlamentsherrschaft unterstellt zu haben (Manual of Military Law. p. 217). Ihre 1. Reorganisation auf gesetzlicher Grundlage erfuhr sie 1662 (14 Carl II. c. 3; 15 Carl II. c. 4), die folgenden von 1757, 1761, 1786 und 1802, immer unter dem Eindrucke von Kriegsgefahr oder wirklich geführten Kriegen.

Im 19. Jahrhundert trat die Miliz auf Grundlage einer Zwangsdienstpflicht ein, und zwar in doppelter Gestalt als General Militia und als Local Militia. Die Generalmiliz war durch die Act von 1757 (30 Geo. II. c. 25) wie folgt geordnet: Verpflichtet zur Leistung des Dienstes war jeder einzelne, der durchs Los (by ballot) ausgehoben war. Grafschaft und Kirchspiel waren die Hauptträger der

1) Literatur: Siehe Manual of Military Law a. a. O. p. 209 ff. und 257 ff. Anson II. p. 365 ff. Clode, Military Forces I. ch. 14. Von Blaubüchern die oben zitierten.

§ 187. Milizlast, weil sie für die auf sie entfallende Quote der Rekruten verantwortlich gemacht wurden. Für jeden Mann, den sie nicht stellten, hatten sie eine Strafe von 60 £ (gegenwärtig, wenn Zwangsaushebung proklamiert wird 10 £) zu leisten. Listen aller dienstpflichtigen im 18.—45. Lebensjahre stehenden Personen, waren an den Lord Lieutenant der Grafschaft zu senden, der dann die Grafschaftsquote auf die Kirchspiele der Grafschaft verteilte und zwar nach Verhältnis ihrer Bevölkerung. Aus jeder Kirchspielliste wurden durch das Los die Quoten gedeckt. Jeder aus der Reihe der Milizfähigen[1]) durch das Los gewählte, hatte das Recht, einen Substituten zu zu stellen, oder die Pflicht selbst durch 3 Jahre zu dienen. Traten Lücken in der Reihe der Milizpflichtigen ein, so wurden sie durch einen alle 3 Jahre stattfindenden Prozess der Aushebung durch Ballotage, wie sie eben geschildert wurde, ergänzt.

Die Lokalmiliz, die von 1808—1812 durch mehrere Acte zu einer Staatsinstitution gemacht wurde, kam im Effekt einer allgemeinen Wehrpflicht gleich. Denn einmal war der Kreis der Wehrpflichtigen innerhalb einer Grafschaft viel weiter gezogen als bei der Generalmiliz: er betrug für jede Grafschaft das 6fache der Generalmilizquote. Sodann war persönliche Ableistung der Milizpflicht vorgeschrieben und die Milizpflicht konnte jeden im Alter zwischen 18—30 Jahren stehenden treffen. Wie bei der Generalmiliz war auch hier die Auslosung (ballot) die Regel.

Das 19. Jahrhundert hat nun freilich in seiner 2. Hälfte, wie wir alsbald hören werden, die freiwillige Anwerbung der Miliz an Stelle der Zwangsaushebung durch das Los gesetzt. Aber immer kann auf die alten Machtbefugnisse der Krone, wie sie in den oben angeführten Gesetzen von 1757 und 1812 umschrieben sind, nämlich durch Zwangsaushebung vorzugehen, zurückgegriffen werden, wenn die Anwerbung durch freien Willen (voluntary enlistment) nicht genügend Miliztruppen schafft. Vom Jahre 1829 bis 1865 wurde die Möglichkeit der Milizaushebung durch Los (ballot) für die Zwecke der Generalmiliz suspendiert, und seit 1865 ist diese Suspension in der alljährlich ergehenden Expiring Laws Continuance Act ausgesprochen; desgleichen ist die Ballotage für die Lokalmiliz, sowie diese Form der Miliz seit 1815 obsolet[2]).

Aber immerhin macht die Act von 1852, welche für England die freiwillige Anwerbung von Miliztruppen als Regel vorschreibt, den Vorbehalt, dass es der Krone als Recht zustehen sollte, auf die Ballotage für die Generalmiliz, also auf die Zwangsaushebung zurückzugreifen, wenn die Quote, die auf eine Grafschaft entfällt, nicht durch freiwillige Anwerbung gedeckt ist oder unmittelbare Kriegsgefahr bevorsteht oder feindliche Invasion des Reiches stattgefunden hat.

Im Verlaufe des 19. Jahrhunderts sind dann noch ausser der eben genannten Act von 1852 (15/16 Vict. c. 50), die die freiwillige Anwerbung für die Miliz als Regel vorschrieb, noch eine Reihe anderer Acte ergangen, von denen insbesondere die von 1871 (34/35 Vict. c. 86) und die von 1882 (45/6 Vict. c. 49) hervorzuheben wären.

Die erstere verlegte die ganze Kommandogewalt, Leitung und Verwaltung der

1) Die Milizfähigen waren nach Klassen (Aufgeboten) eingeteilt. Die Reihenfolge, in welcher sie zur Aushebung herangezogen wurden, war: 1. Männer unter 30 Jahren, welche keine Kinder haben; 2. Männer über 30 Jahren, welche Kinder haben; 3. Männer, die keine Kinder unter 14 Jahren haben; 4. Männer, die nur 1 Kind unter 14 Jahren haben; 5. alle übrigen (siehe darüber Appendices to the Minutes of Evidence taken before the Royal Commission on the Militia and Volunteers. C. P. 1904 Nr. 2064 p. 32).

2) Seit der Beendigung der napoleonischen Kriege wurde die Lokalmiliz nicht ausgehoben. Ein Act (56 Geo. III. c. 38) hatte den König ermächtigt, durch Orders in Council die Wirksamkeit dieser Miliz zu suspendieren, was auch bis 1832 regelmässig erfolgte. Seit 1832 nicht mehr, weshalb die Act von 1873 (36/37 Vict. c. 91 s. 73), die Acte aus dem 56. Regierungsjahr Geo. III. aufhob.

Miliz, die vorwiegend bisher in Händen der Lord Lieutenants in den Grafschaften lag, § 187. in die Hände der Krone. Sie nahm auch die Ausrüstung der Mannschaft der bisher damit belasteten Grafschaft ab[1]). Die letztgenannte Act von 1882 konsolidierte den gesamten durch mehr als ein Jahrhundert angehäuften Rechtsstoff und bildet die Grundlage der heutigen Milizorganisation.

Das geltende Recht ist, wie folgt:

Jeder Milizmann ist für eine bestimmte Grafschaft angeworben. Doch hat die Krone das Recht (s. 4 und s. 8 der Militia Act von 1882) unter Kontrasignatur des Staatssekretärs des Krieges die Miliz zu Bataillonen und Regimentern und diese wieder zu Armeekorps zu formieren, was wohl eine Dislokation der Miliztruppen aus ihrer Anwerbungsgrafschaft bewirken mag.

Bis auf die Kavallerie hat beinahe jede Truppengattung in der Miliz Eingang gefunden: Artillerie, Infanterie, Pionier- und Sanitätstruppe.

Die Krone ernennt jetzt alle Offiziere der Miliz, doch haben die Lord Lieutenants das Recht innerhalb von 30 Tagen nach Eintritt einer Vakanz zu der vakanten Stelle einen Kandidaten zu präsentieren (s. 4 und 6 der Act von 1882). Da die Miliz aus Mannschaft besteht, die fortwährend fluktuiert, so ist ausserdem zur Heranbildung der Rekruten ein permanenter Stab von Unteroffizieren und Mannschaften in jedem Milizbataillon, die zusammen mit dem Bataillonsadjutanten und den anderen Offizieren sich dieser Aufgabe der Rekrutenausbildung unterziehen (s. oben S. 246). Die meisten Leute der Mannschaften und die Offiziere sind von den Linientruppen herüberkommandiert. Andere lassen sich eigens für die Miliz anwerben.

Die Einberufung der Miliz zum Zwecke der Mobilisierung (embodiment) erfolgt durch königliche Proklamation, nachdem zuvor dem Parlament der Anlass der Mobilisierung bekannt gegeben worden. Tagt das Parlament zu der Zeit nicht, so ergeht die Einberufung durch Order in Council und wird durch Proklamation bekannt gemacht. Das Parlament muss aber in diesem Falle mittelst Proklamation sofort einberufen werden und innerhalb von 10 Tagen zusammentreten (Militia Act von 1882 s. 18 und 19).

Durch Proklamation kann die Entmobilisierung erfolgen. Wann dies erfolgt, ist Sache der Krone. Das Parlament kann aber praktisch dadurch die Entmobilisierung herbeiführen, dass es das zur Erhaltung der Truppengattung nötige Geld nicht bewilligt. (Clode a. a. O. I 49.)

Die Anwerbung für die Miliz verpflichtet zu einem Rekrutendienst und zu jährlichen Uebungen, die wir ihrem Umfang nach im nächsten Paragraphen genauer ins Auge fassen wollen.

Wer sich einmal für die Miliz anwerben liess, kann nichts destoweniger auch während der Milizdienstzeit für die Regulärtruppen anwerben lassen. Nur darf er seine Milizpflicht nicht verhehlen.

Die Milizmannschaft ist nur während der Ausbildungszeit, während der Jahresübung, wenn sie mit den Regulärtruppen übt und während der Mobilmachung, die Offiziere der Miliz sind aber immer den Kriegsartikeln unterworfen.

Der Milizact von 1882 ist aber auch die Milizmannschaft solange unterworfen, als sie nicht aus der Milizdienstpflicht entlassen ist. (Act von 1882 s. 9 [3].)

Da die Ballotage, d. i. Zwangsanwerbung durch die Auslosung unter den oben angeführten Bedingungen immer in Kraft treten kann, so müssen die heute für die Ge-

1) Die Bezahlung der Miliz, die ursprünglich den Grundeigentümern, Kirchspielen und Grafschaften oblag, wird schon seit 1757 aus der Staatskasse geleistet; dies ist seit 1874 (37/38 Vict. c. 29 und 38/39 Vict. c. 9 s. 86) auch formelles Recht.

§ 187. neralmiliz in Kraft stehenden Bestimmungen kurz angeführt werden. Dienstpflichtig nach der Act von 1860 (23/4 Vict. c. 120) sind alle Personen im Alter von 18—30. Substitution ist zulässig. Ausgenommen von der Dienstpflicht sind arme Leute mit mehr als einem Kind (42 Geo. III. c. 90 s. 43). Die Dienstpflicht im Falle solcher Zwangsaushebung dauert nunmehr 5 Jahre. Die Quote, d. i. die von jeder Grafschaft zu stellende Mannschaft, ist von der Krone im Staatsrate seit 1852 fixiert [1]). Sie ist immer so zu fixieren (45/6 Vict. c. 49 s. 37).

Die Strafe, die eine Grafschaft trifft, wenn sie ihre Quote nicht stellt, beträgt nun 10 £ für den zu stellenden Mann.

Die Miliz in Schottland und Irland ist seit Beginn des 19. Jahrhunderts (1802 resp. 1809) auf eine gleiche Basis, wie die englische gestellt und organisiert worden. Acte von 1854 (17/8 Vict. c. 106 und 107) führten auch hier die freiwillige Anwerbung als Regel ein. Die Acte von 1882 gilt für das ganze vereinheitliche Königreich.

Für die City von London und für die Stadt Tower Hamlets gelten Sonderbestimmungen: beide werden so behandelt, als ob sie eine Grafschaft für sich wären und deshalb eine eigene Miliz hätten. Auch wird in der City nicht bloss einem Individuum, sondern gleich mehreren auf einmal die Kommission des Lord Lieutenant erteilt, sowie

1) Quotas of Militia Men to be raised in the several Counties, Ridings, and places in England and Wales:

	Total Number to be raised		Total Number to be raised
	England		
Bedford	555	City of London	600
Berks	777	Tower Hamlets	2,318
Bucks	749	Monmouth	750
Cambridge	836	Norfolk	1,968
Chester	2,049	Northampton	974
Cornwall, exclusive of the Stannaries	1,217	Northumberland	1,340
The Stannaries	362	Nottingham	1,223
Cumberland	876	Oxford	773
Derby	1,367	Rutland	109
Devon, exclusive of the Stannaries	2,367	Salop	1,058
The Stannaries (see Cornwall)		Somerset	1,946
Dorset	814	Southampton	1,736
Durham	1,762	Stafford	2,867
Essex	1,686	Suffolk	1,526
Gloucester	1,993	Surrey	2,977
Hereford	538	Sussex	1,518
Hertford	766	Warwick	2.148
Huntingdon	296	Westmorland	269
Kent	2,600	Wilts	1,166
Lancaster	9,046	Worcester	1,267
Leicester	1,045	York, East Riding	977
Lincoln	1,886	York, North Riding	976
Middlesex, exclusive of the City of London and Tower Hamlets	5,139	York, West Riding, and City	6,246
	Wales		
Anglesey	256	Flint	316
Brecon	286	Glamorgan	1,086
Cardigan	301	Merioneth	176
Carmarthen	486	Montgomery	312
Carnarvon	388	Pembroke	384
Denbigh	432	Radnor	119
		Total	80,000

es in ganz England vor der Restauration der Stuarts der Fall war (Militia Act von 1882 s. 49 f.). Auch in Cornwall und Devonshire kann ein Regiment von Bergarbeitern unter gleichen Umständen, wie die Miliz einer selbständigen Grafschaft, ausgehoben werden. Desgleichen in den Cinque Ports (s. über dieselben oben S. 130 Anm. 1). Auch für die Insel Wight gelten Sonderrechtsnormen (Militia Act 1882 s. 49 [1] [3]). **§ 187.**

2. Die Volunteers.

Freiwillige Korps, die als Unterstützung der Miliz sich bildeten, gab es schon im 18. Jahrhundert, doch bildeten diese damals keine selbständige Truppengattung, sondern waren Teile der Miliz. Abgesehen von der Freiwilligenzunft, der „Honourable Artilery Company of London", die zur Uebung des Artillerieschiessens von Heinrich VIII. im Jahre 1537 mit einer Inkorporationscharter ausgestattet worden (s. über dieselben weiter unten), gab es bis zum Ausgange des 18. Jahrhunderts noch keine Volunteers im heutigen Sinn. Erst die napoleonischen Kriege brachten diese Freiwilligenkorps als selbständigen Bestandteil der Hilfstruppen neben der Miliz auf. Dem gleichen Ansporn danken auch die Freiwilligenkorps zu Pferd, die sog. Yeomanry, ihre Entstehung.

Nach Eintritt des Friedens, also nach 1814, verfiel die Organisation, um, wie bereits oben (S. 235) erwähnt, 1859 unter der Besorgnis einer französischen Invasion wieder zu neuem Leben zu erstehen. Es erging die auch noch heute grundlegende Act von 1863 (26/27 Vict. c. 65), die in der Folge durch kleinere Gesetze von 1869, 1881, 1895 und 1897 (32/3 Vict. c. 81; 44/5 Vict. c. 57; 58/9 Vict. c. 23 und 60/1 Vict. c. 51) amendiert worden ist.

Die Volunteer-Korps sind freiwillige Genossenschaften zur Pflege des Waffenhandwerks. Sie besitzen ihr eigenes Vermögen, aus welchem auch das nötige Ausrüstungszeug besorgt wird. Es ist als „trust" einem Offizier, gewöhnlich dem kommandierenden Offizier anvertraut. Das Recht der Statutenfestsetzung steht Offizieren und Mannschaften zu. Diese statutarischen Anordnungen bedürfen zu ihrer Rechtsverbindlichkeit der Genehmigung des Kriegsministers. Uebertretungen gegen dieselben werden von den Polizeigerichten (court of summary Jurisdiction) geahndet. Anfangs sollten sie sich selbst durch freiwillige Beiträge erhalten. Doch wurde später der auch noch

---

Quotas of Militia-Men to be raised in the several Counties, etc. in Scotland.

County, etc.	Number of Militia-Men for the 10,000 Levy	County, etc.	Number of Militia-Men for the 10,000 Levy
Aberdeen	741	Clackmannan	85
Argyll	326	Dumbarton	167
Ayr	691	Dumfries	278
Banff	190	Edinburgh (county)	657
Berwick	130	Do. (city)	221
Bute	55	Elgin	135
Caithness	136	Fife	542
Forfar	649	Perth	495
Haddington	132	Renfrew	560
Inverness	333	Ross and Cromarty	290
Kincardine	127	Roxburgh	189
Kinross	32	Selkirk	36
Kirkcudbright	151	Stirling	315
Lanark	1,911	Sutherland	89
Linlithgow	113	Wigtown	150
Nairn	34	Total	10,000
Peebles	40		

§ 187. jetzt massgebende „capitation grant", das ist die Staatsunterstützung, eingeführt. Die Staatskasse zahlt pro Kopf jedes kriegstüchtig ausgebildeten Soldaten dem betreffenden Korps eine Subvention. Auch werden Waffen von der Staatsgewalt zum Teile wenigstens beigestellt.

Die Zahl der Volunteer Korps ist unbeschränkt. Die Krone hat das Recht, gebildete Korps aufzulösen (disband).

Die Jahresübungen werden durch die statutarischen Normen jedes Korps festgesetzt. Nur sichert sich die Krone ihren Einfluss dadurch, dass der Kriegsminister die Art der Truppenausbildung durch generelle Normen vorschreibt (Act 1863 s. 16), dass die Krone die Offiziere der Korps ernennt, während die Mannschaft von dem kommandierenden Offizier entlassen werden kann, sodann aber auch dadurch, dass zur Rekrutenausbildung ein permanenter Stab von Offizieren, von Unteroffizieren und Soldaten der Linientruppe, als Ausbildungsdepôt bei jedem Freiwilligenkorps eingerichtet ist, gerade so, wie bei der Miliz.

Die Offiziere rangieren unmittelbar nach den Offizieren der Linie und Miliz als jüngste ihres Ranges.

Die Krone hat das Recht, bei Gefahr einer feindlichen Invasion die Volunteers zum Schutze des Vaterlandes zu mobilisieren und zwar unter ähnlichen Formalitäten (vgl. Proklamation und Mitteilung der Mobilisierungsursache an das Parlament s. 17 der Volunteers Act) wie die Miliz. Dass die Volunteers nur zum Dienste in Grossbritannien verpflichtet sind — in Irland gibt es keine Volunteers — wird noch an anderer Stelle besonders hervorzuheben sein. Nur nach der Mobilisierungsanordnung, oder wenn sie mit andern Truppengattungen (Regulärtruppen, Miliz, wenn diese mit Regulärtruppen übt) üben, und im letztern Falle nur dann, wenn ihnen durch ihren Kommandanten dies vorher angekündigt ist (Army Act s. 176 [8]), stehen sie unter der Herrschaft der Kriegsartikel (military law), sonst unter ihren eigenen statutarischen Normen.

3. Die Yeomanry.

Auch die Zahl dieser freiwilligen Kavalleriekorps ist unbeschränkt.

Die Grundlage ihrer Organisation ist die Act von 1804 (44 Geo. III. c. 54). Sie ist der Volunteerorganisation wesentlich analog. Nur bestehen insoferne Abweichungen, als hier eine Mindestpflicht jährlicher Uebungen vorgeschrieben ist, nämlich 6 Tage im Jahre oder 5 aufeinanderfolgende Uebungstage. Auch kann die Yeomanry, anders als die Volunteertruppen auch zur Unterdrückung von Aufständen sich freiwillig versammeln oder von der Krone mobil gemacht werden. Die Mobilmachung erfolgt im übrigen für die Zwecke der Bewaffnung gegen feindliche Invasion ganz so, wie die der Volunteers.

Sie erhält während ihrer Uebungen Sold und ist anders als die Volunteers auch dann, wenn sie für sich ohne Verbindung mit den Regulärtruppen übt, den Kriegsartikeln unterworfen. Die Offiziere werden von der Krone ernannt und rangieren wie die Volunteeroffiziere; im Verhältnis zu diesen kommt es aber nur auf das Datum des Patents an.

In Irland ist bisher noch keine derartige Truppengattung gebildet, kann aber nach 42 Geo. III. c. 68 zur Entstehung kommen, in diesem Falle wird sie aber nur zur Unterdrückung von Unruhen innerhalb des Nachbarverbandes niemals aber als „Home defence" gegen einen äusseren Feind verwendet. Auch kann sie niemals zwangsweise mobilisiert werden.

4. Für die Hilfstruppen besteht [1]) eine besondere dem Kriegsministerium einge-

1) Siehe darüber noch besonders: Appendices to the Minutes of Evidence taken before the Royal Commission on the Militia and Volunteers. C. P. 1904 Nr. 2064 p. 62 ff.

ordnete Zentralstelle, das Departement des Generalinspektors (Inspector General of Auxiliary Forces). Er hat insbesondere nach den Weisungen der Oberbehörde Inspektionen vorzunehmen (Beschluss des Kriegsministeriums vom 23. April 1902). Für jede Gattung der Hilfstruppen besteht noch seit 1902 (Army Order 161 vom Juli 1902) ein sog. Beirat (Advisory Board), zusammengesetzt aus kommandierenden Offizieren, um über wichtige Aenderungen in der Verwaltung zu beraten. § 187.

Die englische Miliz und ihr preussisches Vorbild. § 188.

Wer da glaubt, dass in England die allgemeine Wehrpflicht nicht besteht, der irrt. Auf dem Papier ist sie vorhanden und zwar in Gestalt des sogenannten Ballot, d. i. der Zwangsaushebung durch das Los. Nur ist seit Anfang dieses Jahrhunderts diese gesetzliche Bestimmung suspendiert. Aber immerhin besteht für die Krone die Möglichkeit auf die Zwangsaushebung zurückzugehen, falls der auf jede Grafschaft entfallende Bedarf an Miliztruppen durch freiwillige Anwerbung (wie sie durch die Act von 1852 eingeführt wurde) nicht gedeckt und jene durch Gesetz jährlich sanktionierte Suspendierung des Ballot nicht wieder erneuert wird.

Das interessanteste daran ist aber für uns die Tatsache, dass diese Form der allgemeinen Wehrpflicht, wie sie in England zuerst in grundlegender Weise durch die Milizakt von 1757 (30 Geo. II. c. 25) eingeführt worden, auf preussischem Vorbilde ruht, nämlich auf dem Kanton-Reglement Friedrich Wilhelms I. von 1733.

Zwar bestand von altersher, wie auf dem Kontinent, die allgemeine Wehrpflicht in Gestalt der Landmiliz [1]).

Wie aber auf dem Kontinente, so verfiel auch in England diese Landmiliz infolge des Lehenswesens und erwachte auch nicht mehr zu neuem Leben, selbst als dieses verfiel.

Zu ungefähr derselben Zeit als in Deutschland die Landsknechte aufkamen, ging die katholische Maria an eine Neubelebung der Miliz. Ein Gesetz (4 Philip and Mary c. 2) legte jedem Grundeigentümer nach seinem Vermögen die Pflicht auf, Pferde und Waffen aufzutreiben und Bewaffnete zu unterhalten. Unter Jakob I. wurde zwar dieses Gesetz wieder aufgehoben, was bei dem so entstandenem Mangel jeglicher Gesetzesgrundlage Anlass zu dem grossen Kampfe zwischen Karl I. und dem Parlament gab; aber unter Karl II. wurde die Gesetzesgrundlage wieder hergestellt. Jeder Eigentümer, nicht wie früher bloss der Grundeigentümer, war zur Unterhaltung bewaffneter Milizsoldaten nach einer gesetzlich festgelegten Skala verpflichtet.

Nach dem Sturz der Stuarts strebte das Parlament danach, die Herrschaft über die Armee endgültig in seine Hand zu bekommen. Stehende Heere waren dafür nicht geeignet, denn sie dienten nur dazu, Gewaltherren und Tyrannen im Sattel zu halten, wie man damals im englischen Parlamente glaubte. Als man nun in der Mitte des 18. Jahrhunderts aus Furcht vor dem Einfall einer französischen Armee an Heeresreformen dachte, da empfahl sich vor allem die Miliz, weil sie die Parlamentsherrschaft sicherte und weil sie das „Volk in Waffen“ — so sagte Sir John Cotton im

1) Das Recht war durch die Gesetze 1 Edw. III. st. 2 c. 5 und 18 Edw. III. c. 7 dahin fixiert, dass niemand ausserhalb der Grenze seiner Grafschaft zu dienen verpflichtet war, ausgenommen den Fall plötzlicher Feindesinvasion. Der Sold aus der Hand des Königs begann von dem Augenblicke, da die Miliz ihre Grafschaftsgrenze überschritt. Freilich wurde diese letztere Bestimmung nicht immer strenge befolgt und gab Anlass zu Beschwerden (so Rot. Parl. III. 645a (1410): „persones defensable de lour corps n'eient en biens dont ils purront de defendere le Roialm sans gages“).

§ 188. Unterhause am 28. November 1751 — „ist, die immer einen militärischen Geist im Volke pflegt, und es nicht bloss ermutigt, sondern sogar zwingt, dass es sich mit eigenen Waffen für seine eigene Verteidigung versieht und sich schon von früher Jugend an in allen Arten militärischer Uebungen unterweisen lässt. Zu diesem Zwecke müsste es zu einer regulären Miliz geformt werden". Das wäre dann das „Volk in Waffen" („a military power consisting of the wholebody of the people")!

Im Jahre 1752 brachte nun ein Mr. Thornton eine Bill ein, welche die Einrichtung der Miliz nach preussischem Vorbilde unternahm. (Siehe Parliamentary History v. 14, S. 1203 ff.) Freilich das, was damals in Preussen vorhanden war, war nicht eine Miliz, die Friedrich Wilhelm sehr gering geschätzt hatte [1]), sondern ein stehendes Heer mit allgemeiner Wehrpflicht. Die Verwechslung und das Missverständnis, das hierbei den Engländern unterlief, ist deshalb entschuldbar, weil wirklich „der Milizgedanke es war, der unbewusst nachwirkend dem Könige zu der grössten Reform seines miles perpetuus verhalf". Dies hat im einzelnen Max Lehmann gezeigt. Hier genügt es, darauf hinzuweisen und zu bemerken, dass die Engländer nun sich mit grossem Eifer und in dem Glauben, eine Miliz vor sich zu haben, auf die Nachahmung des preussischen Vorbildes warfen. Der Einbringer jener Milizbill sagte in der Unterhaussitzung vom 6. Februar 1752: „Um dies (nämlich ein schlachtbereites Heer) herbeizuführen, muss der Milizrekrut von Zeit zu Zeit für ein Jahr enrolliert [2]) werden („the militia-man need only be enrolled from time to time for a year"), so dass der Herr oder mit seiner Erlaubnis auch der Diener hingehen und üben kann. Wenn dieser Plan, beschränkt wie er ist, zur Ausführung gelangt, dann werden wir eine kriegerische und gefürchtete Nation werden. Denn durch Ausführung eines solchen Planes hat Preussen all das Gewicht und den Einfluss erreicht, der diesen Staat manch anderen von grösserer räumlicher Ausdehnung und grösserer Bevölkerungszahl überragen lässt („For by execution of such a plan Prussia has acquired all the weight and influence which renders her superior to many other states that have much more extent of country, and a much greater number of inhabitants"). Die Mehrzahl der preussischen Truppen ist eine Miliz (!), in die jeder waffenfähige Mann gezwungen wird einzutreten („The majority of the Prussian troops is a militia, into which every man able to bear arms is compelled to enter"). Doch die Einrichtung einer Miliz in England verlangt nur das Enrollieren (enrollment) von einem Mann auf je zwanzig. Unser Vorteil vor Preussen, wenn wir ihn nur mit gleicher Klugheit und Emsigkeit verfolgen, liegt demnach auf der Hand, so dass er keiner weiteren Ausführung bedarf."

Nach längerem Zögern, aber unter steter Berücksichtigung des preussischen Vorbildes und nach Modifikationen im einzelnen, entschied man sich dennoch für das System der Zwangsaushebung (ballot), worauf die Krone zurückzugreifen ermächtigt wurde. Die Grundzüge dieses Systems sind kurz folgende:

Eine bestimmte Anzahl von Rekruten wird durch den Staatsrat proportionell nach der Bevölkerung auf die einzelnen Grafschaften verteilt. Rekrutenrollen aller waffenfähigen Männer zwischen 18—50 (jetzt seit 1860 zwischen 18—30) Lebensjahren sind von den Kirchspielen anzulegen und dem Lord Lieutnant der Grafschaft zu übersenden. Dieser verteilt dann die auf jede Grafschaft entfallende Quote unter die einzelnen Kirchspiele. Aus jeder Rekrutenliste wird nun durch Los die vorgeschriebene Zahl von Rekruten bestimmt. Man dient für drei Jahre und kann einen Stellvertreter dingen. Auch waren und sind eine Anzahl von Exemptionen unter anderem

1) Siehe Lehmann, „Historische Zeitschrift" Bd. 67 S. 254 ff.

2) Das „Enrollieren" war eben die grosse Neuheit der Reform Friedrich Wilhelms I. (Lehmann a. a. O.).

für Familienväter mit einer grösseren Kinderzahl zulässig. § 188.

Aus den geschilderten Grundzügen ist wohl ersichtlich, dass zwei Hauptprinzipien der preussischen Militärverwaltung entlehnt worden waren; denn niemals zuvor finden sie sich in englischen Milizorganisationen. Diese Prinzipien sind die „Kantonnierung“, das ist die Einrichtung von regulären Aushebungsbezirken, die in England die Grafschaften darstellten. Nur aus einem solchen Aushebungsbezirk durfte die Miliz der Grafschaft ihren Ersatz, und zwar alle drei Jahre beziehen. Durch Einführung dieses Kantonprinzips wurde an Stelle der früheren Individualpflicht der Grundeigentümer und besitzenden Klassen die Kollektivpflicht der Grafschaft eingesetzt. Sodann wurde das Prinzip der allgemeinen Wehrpflicht zur Anerkennung gebracht. Daran ändert auch nichts die Tatsache, dass durch zahlreiche Exemtionen diese allgemeine Wehrpflicht in England ebenso wie in Preussen sehr in ihrer Wirksamkeit beeinträchtigt wurde.

Wenn wir den obigen Nachweis in dieser Ausführlichkeit unternommen haben, so geschah dies nicht bloss zur Befriedigung eines, wie wir glauben, nicht unberechtigten Selbstgefühls, England auch etwas gegeben zu haben, sondern auch deshalb, weil die Geschichte sehr belehrend ist, die notwendigen Grenzen des Parlamentarismus zu erkennen.

Das deutsche Heer und die englische Miliz haben, wie wir sahen, den gleichen Ausgangspunkt. Wie kommts, dass jenes es auf eine so stolze Höhe gebracht, diese aber eine so verkümmerte Gestalt hat und zu immer neuen, unbefriedigenden Reformen Anlass gibt? Die Antwort ist, dass sich beide Wehrsysteme von dem gleichen Ausgangspunkt nach verschiedenen Richtungen bewegt haben. In Preussen bedeutete die Einführung des Kantonsystems, „dass der König die seinem monarchischen und militärischen Gefühle so widerwärtige Mitwirkung der Stände und Korporationen bei der Rekrutierung los wurde“ (Lehmann, Historische Zeitschrift, Bd. 67, 271). In England sollte nach dem Willen der damaligen Gesetzgeber gerade das Gegenteil herbeigeführt werden: die vollständigste Beherrschung der Armee durch die Stände und das Parlament. Deshalb schwang sich die Miliz damals zu dem ihr seither erhaltenen Ansehen einer „konstitutionellen Wehrkraft“ (constitutional force) auf. Dieser Absicht entsprach auch die vollständigste Unterordnung der Militärverwaltung unter das geldbewilligende Unterhaus (bis zum Jahre 1862 bereitete sogar das Unterhaus selbst den Staatsvoranschlag für die Miliz vor, was doch gewiss Sache der Exekutive gewesen wäre!), sodann die Abhängigkeit der Offiziersernennung und der Kommandogewalt vom Lord-Lieutenant jeder Grafschaft, was gleichbedeutend war mit der „Abhängigkeit von der Landed Gentry“, die die Lord-Lieutenantstellen ebenso wie die Bänke des Unter- und Oberhauses besetzte.

Also gerade das Gegenteil von dem, was Friedrich Wilhelm I. anstrebte, war die Absicht der zeitgenössischen englischen Politiker: nicht „Los von den Ständen!“, sondern „Unter die Stände!“

Im Laufe des 19. Jahrhunderts eroberte allerdings die englische Krone Schritt für Schritt das ihr natürlich zukommende Gebiet der militärischen Prärogative. Das alleinige Offiziersernennungsrecht in der Miliz gewann sie erst 1871, was Friedrich Wilhelm I. bereits erstritten hatte[1]), und erst 1872—1873 wurden den Grafschaften die letzten Lasten für Milizzwecke abgenommen. Aber eines blieb noch als Ueberrest dieser Ständewirtschaft bis auf den heutigen Tag: die Eifersucht, mit der eine Miliz immer neben dem stehenden Heer erhalten wurde als („counterpoise“) „Gegengewicht“

1) Siehe Schmoller, Die Entstehung des preussischen Heeres 1640 bis 1740 in der „Deutschen Rundschau“ 1877 11. Heft S. 260.

§ 188. gegen das letztere. Aus konstitutionellem Misstrauen musste und muss dieses doppelte System (dual system) erhalten bleiben.

Aus ihm ergibt sich die missliche Tatsache, dass die Militärverwaltung in ewiger Angst ist, dass die Deckung des Truppenbedarfs für das stehende Heer durch die Konkurrenz der Miliz nicht illusorisch werde. Solange das System der Zwangsaushebung (ballot) herrschte, also bis zu Beginn des 19. Jahrhunderts, sah sich die Militärverwaltung zur Aussetzung immer höherer Prämien für den Rekruteneintritt genötigt, denn sie musste auf dem Rekrutenmarkte mit den Staatsbürgern, die zur Miliz ausgelost waren und nach einem „Substituten" suchten, sodann mit den Kirchspielen, die für das Aufbringen ihrer Milizquote verantwortlich waren, konkurrieren. Deshalb wurde auch der Ballot aufgegeben. Aber die Verhältnisse wurden darum nicht besser Ist es schon an und für sich schwierig, durch Anwerbung Rekruten zu erhalten in einem Lande, wo jeder junge Mensch, der intelligent ist, sich dem Handel zuwendet, und muss schon unter diesen Verhältnissen die Militärverwaltung ihre Eintrittsprämie und den Soldatensold sehr hoch ansetzen, um nur mit dem privaten Arbeitgeber zu konkurrieren, so muss sie das noch in um so höherem Masse, wenn sie, als Rekrutenwerber für das stehende Heer, sich selbst als Milizwerber Konkurrenz macht.

Nun sollte, wie am 11. April 1905 der Kriegsminister im Unterhause versicherte, mit dem „dual system" gebrochen werden, die Miliz zu einem Bestandteil der Linie und des stehenden Heeres gemacht werden. Deshalb ging eine Bill im Oberhause in dritter Lesung durch, wonach die Miliz auch immer im Auslande zur Kriegführung verwendet werden kann. Dies will an und für sich nicht viel bedeuten, weil dies die Praxis auch bisher seit 100 Jahren war [1]). Trotzdem bedeutet dies einen Fortschritt auf der Bahn der Verschmelzung der stehenden und Miliztruppen. Wird diese weiter vor sich gehen, dann wird auch das hauptsächlichste Bedenken gegen die Wiedereinführung der bisher suspendierten Zwangsaushebung: die grosse Steigerung der Eintrittsprämien und des Soldes schwinden, namentlich wenn das Institut, das früher florierte und die Werbungspreise des stehenden Heeres so sehr in die Höhe schraubte, ich meine das Institut der „Substituten", wegfällt. So sind denn auch in den Jahren 1871 (von Lord Cardwell) und 1899 (von Lord Lansdowne) zuletzt, wie gesagt, 1905 solche Gesetzentwürfe eingebracht worden, wenngleich ohne Erfolg.

1) So wurden nach Parliamentary Paper 172 ex 1905 die Miliztruppen während des Transvaalkrieges in folgender Zahl verwendet:

	Number of Units	Number of Officers and Men	
		Officiers	Men
(1) Total Militia (all arms) on Jan. 1, 1900	170	2,774	98,130
(2a) Despatched to South Africa during War:			
Mil. Inf. Batts.	60	45,563	
Mil. Art. Cos.	6		
Mil. Eng. Cos.	3		
Mil. Eng. Sects.	2		
(2b) Despatched during the War to St. Helena, Malta, and Egypt:			
Mil. Inf. Batts.	9	5,922	
(3) Militia Reservists who served in South Africa	—		13,598

Die rechtliche Natur des Militärdienstverhältnisses. § 189.

I. Die Begründung.

Das Manual of Military Law sagt hierüber (p. 239): „The enlistment of the soldier is a species of contract between the Sovereign and the soldier, and under the ordinary principles of law cannot be altered without the consent of both parties". Also das Militärdienstverhältnis, das in England durch Anwerbung begründet wird, ist ein Vertrag zwischen Krone und Untertanen, dessen Bedingungen nur durch beiderseitige Uebereinstimmung abgeändert werden können.

Die Anwerbung (enlistment) vollzieht sich in folgender Weise:

Seit 1694 ist eine sog. Attestation vor einem Friedensrichter vorgeschrieben, damit der Untertan nicht wider seinen Willen zum Heeresdienst gezwungen würde (impressment). Freilich war jede Gefahr durch diese Kautel nicht beseitigt, da schon die Empfangnahme eines Handgelds (1 sh.) den Angeworbenen straffällig machte, wenn er dann nicht vor dem Friedensrichter erschien. Nunmehr hat die Empfangnahme eines Handgelds nicht diese Wirkung, und der Mann, der nach der Empfangnahme vor dem Friedensrichter nicht erscheint, hat bloss seine mündliche Abrede (bargain) gebrochen, ist aber nicht, wie er es früher d. h. vor der Army Act war, straffällig. Selbst Zahlung eines Reugeldes (smart money) ist, um sich von jeglicher Verpflichtung zu befreien, nicht erforderlich [1]).

Wenn er nun vor dem Friedensrichter erscheint, und hier seine erste Absicht, ein Soldat werden zu wollen, bekundet, dann wird er ein sog. attested soldier; doch kann er selbst nach der Attestation innerhalb der nächsten 3 Monate durch Zahlung eines Reugeldes, das gegenwärtig auf 10 £ festgesetzt ist, sich befreien.

Die Attestation besteht darin, dass er auf Befragen bestimmte Antworten, darunter auch die, ob er schon für irgend eine Truppe angeworben ist, macht, eine feierliche Erklärung, dass seine Antworten wahr seien, unterschreibt und den Untertaneneid (oath of allegiance) schwört. Daraufhin wird er erst in aller und jeder Beziehung Soldat. Ungültigkeit der Attestation aus irgend einem Grunde, kann nur innerhalb von 3 Monaten geltend gemacht werden. Unbedeutende Irrtümer in der Attestationsurkunde können zu jeder Zeit von dem Friedensrichter verbessert werden. (s. 80 der Army Act.)

Die früher existente Disqualifikation eines jeden Offiziers, der nicht gerade Milizoffizier war, als attestierender Friedensrichter zu fungieren, ist seit 1883 aufgehoben. Offiziere sind nunmehr durch Regulative des Kriegsministers ermächtigt als solche Friedensrichter zu fungieren, wenn sie nur wirklich Friedensrichter sind.

Minderjährige können den Militärdienstvertrag dennoch abschliessen, wie ja jetzt auch 18 und 19jährige Burschen angeworben werden. Jedoch kann ein Lehrling, der mit seinem 16. Lebensjahre durch schriftlichen, vor den Friedensrichtern abgeschlossenen Vertrag auf 4 Jahre in die Lehre gegeben worden ist und noch das 21. Lebensjahr nicht erreicht hat, von seinem Lehrherrn aus dem Militärdienst zurückgefor-

---

1) Eine Wirkung hat aber die Empfangnahme des Handgeldes selbst gegenwärtig (s. 100 (2) der Army Act) noch: der Mann ist dem Militärrecht unterworfen und ist bis auf den Punkt, dass er, wenn er sich verbirgt, nicht als Deserteur gestraft wird, Soldat. Nur hat er zum Unterschiede von dem bereits attestierten Soldaten, die Befugnis, seine Enthebung und Entlassung jederzeit zu verlangen, und sie muss ihm gewährt werden. So lange er aber nicht vom Kriegsministerium entlassen ist (discharged), wirder als Soldat angesehen und behandelt.

§ 189. dert werden, jedoch auch nur längstens innerhalb eines Monats von dem Tag gerechnet, da der Lehrling aus dem Dienste seines Lehrherrn entwichen ist (s. 96).

Die Anwerbung von Fremden war bis zum Jahre 1837 verboten. Nunmehr ist sie gestattet, doch muss die Krone in jedem einzelnen Falle zustimmen und die Zahl der so angeworbenen Fremden darf im Verhältnis zu den britischen Soldaten innerhalb eines Regiments nicht grösser sein, als 1 : 50 (s. 95 [1]). Ein Fremder kann niemals Offizier werden.

Da das englische Militärdienstverhältnis auf Vertrag, nicht auf gesetzlicher Dienstpflicht ruht, so sind eine Reihe strafrechtlicher Kautelen zum Schutze dieses Dienstvertrages eingeführt. Nach der Army Act (s. 13, 32—34) sind diese Delikte durch die Kriegsartikel sanktioniert und durch Militärgerichte abzustrafen. Hierher gehört:

1. der Fall, wo ein Mann, der aus dem Heeresverbande ausgestossen oder wegen schlechter Führung entlassen worden ist, sich nachträglich ohne Angabe seines früheren Dienstverhältnisses neu anwerben lässt. Eines strafbaren Delikts macht sich auch der Rekrutierungsoffizier schuldig, der darum wusste oder wissen musste.

2. Nur eine gehörig autorisierte Person kann die Rekrutierung vornehmen, eine andere wird mit einer Geldstrafe bis zu 20 £ bestraft (s. 98 der A. A.)

2. Wer bei der Attestation unwahre Angaben macht, wird bestraft und zwar entweder von einem Militärgericht oder dem Polizeigericht des Ortes, wo das Delikt begangen worden ist.

4. Der fraudulosen Anwerbung (fraudulent enlistment) macht sich jeder schuldig, der bereits für ein Regiment angeworben, sich noch für ein anderes Regiment oder eine andere Truppengattung anwerben lässt. Die Militärbehörde hat es in ihrer Hand, festzustellen, in welcher Truppe er dann wirklich zu dienen hat (Kings regulations § 555).

II. Der Inhalt des Rechtsverhältnisses.

Die Krone zahlt den hohen Sold[1]), der Soldat leistet seine Militärpflicht als Entgelt dafür. Der Sold ist in der Appropriationsacte nur in einer Bausch- und Bogensumme für das gesamte Heer ausgeworfen, wird aber im einzelnen auf dem Wege der königlichen Verordnung festgestellt. Desgleichen aber auch die Dienstpflicht ihrer Dauer nach, denn es handelt sich nur um Vertragsofferten hiebei, die der einzelne sich zum Eintritt ins Heer Meldende entweder annehmen oder ablehnen kann. In der Army Act von 1881 sind nur die äussersten Grenzen für die Exekutive gezogen, welche sie bei Festsetzung der Vertragsbedingungen nicht überschreiten soll. Danach soll ein für stehende Heere angeworbener Rekrut für keine längere Zeit als für 12 Jahre angeworben werden, von denen er einen Teil in der Reserve, einen Teil in der Linie („with the colours") zu dienen sich verpflichten kann. Da aber durch jene Gesetzesbestimmung nur ein Maximum für die Exekutive angesetzt ist, so könnte auch im Verordnungswege eine kürzere Dienstpflicht festgesetzt werden (s. 76 ff. leg. cit.).

Gegenwärtig ist seit 1905 (s. Summary of the Speech of the Secretary for War a. a. O. C. P. 1904 Nr. 1907) der Dienst in der Linie derart geregelt, dass der Mann sich entweder für den sog. General Service oder für den Home Service anwerben lassen kann. Zum ersteren kann jeder Mann vom 19. Lebensalter an aufgenommen werden. Er verpflichtet sich dadurch 9 Jahre in der Linie und 3 Jahre in der 1. Klasse der Reserve zu dienen. Er kann auch über See ins Ausland geschickt werden. Anders

1) Die monatlichen und wöchentlichen baren Soldzahlungen betragen gegenwärtig

derjenige, der sich nur zum Home Service verpflichtet. Zum Eintritt in diesen genügt § 189. schon ein Alter von 18 Jahren. Ein so angeworbener hat nur 2 Jahre in der Linie und 6 Jahre in der 1. Klasse der Reserve zu dienen. Durch diese Herabsetzung der Dienstpflicht und des Lebensalters sollten mehr Heerdienstlustige angezogen werden, denn wie die Verhältnisse jetzt liegen[1]) ist diese Lust sehr gering.

In der allgemeinen Dienstpflicht steckt auch die korrespondierende Versetzung in Ausnahmefällen. Gewöhnlich ist Versetzung von einer Truppengattung in die andere, namentlich von der Linie in die Landwehr nur mit Zustimmung des Betreffenden möglich. Zur Strafe kann aber jeder Soldat überallhin zwangsweise versetzt werden, der sich der Desertierung oder der fraudulosen Anwerbung schuldig gemacht hat oder von einem Militärgericht zu einer Freiheitsstrafe von mindestens 6 Monaten verurteilt worden ist.

Auch ein strafweises Nachdienen gibt es; aber gegenwärtig nur wegen Desertierung und frauduloser Anwerbung. Es wird nämlich alle Zeit, die der Soldat vor der Verurteilung gedient hat, in seine Pflichtzeit nicht eingerechnet, wohl aber die

---

nach dem neuesten Warrant (Verordnung) des Kriegsministers vom 19. Oktober 1905 wie folgt:

	1. Woche	2. Woche	3. Woche	4. Woche
	s.	s.	s.	s.
Private Jones, one month's service	5	5	5	4
Private Brown, six months' service	8	8	8	7
Private Williams, two years' service	11	11	11	9
Private Robinson, five years' service	12	12	12	11

Das sind Barzahlungen nach Abzug der Auslagen für sehr reichliche Kost und für Quartier (Times vom 30. November 1905).

Sold eines Milizrekruten im 1. Jahre:

	Während einer Uebungszeit von 90 Tagen	
	Infanterie	Artillerie
Regimentssold	4 £ 10 s.	5 £ 8 s. 9 d.
Tägliche Verköstigung à 5 d. für den Tag	1 £ 17 s. 6 d.	1 £ 17 s. 6 d.
Für Wohnung, Beheizung und Beleuchtung	1 £ 10 s.	1 £ 10 s.
Eintrittsprämie (bounty)	1 £ 17 s. 6 d.	1 £ 17 s. 6 d.
Zusammen	9 £ 15 s.	10 £ 13 s. 9 d.

Dazu noch Bekleidungskosten des Staats, die durchschnittlich auf 2 £ 10 s. kommen (siehe darüber Appendices to the Minutes of Evidence taken before the Royal Commission on the Militia and Volunteers C. P. 1904 Nr. 2064 p. 58).

1) Aus Summary of the Speach a. a. O. p. 5 (aus der Rede des Kriegsministers): „The three years' term of enlistment. The whole of the Army is now enlisted, primarily, for 3 years' service. In view of the fact that, if the drafts are to be provided, from 75 to 80 per cent. of the men in all branches must necessarily extend, and that in some branches, notably the Garrison Artillery, the extensions must reach 100 per cent., it is not easy to see how this system can be successfully maintained. It does not appear that at the time of its adoption, sufficiently exact calculations were made with a view of demonstrating that the system would work satisfactorily, and closer calculations which have since been made, joined with the evidence of the actual extensions hitherto, indicate that the working of the system may easily become disastrous. The average extensions among the Infantry ought to be at least 75 per cent. At present it is about 12 per cent., in several battalions it is as low as 3 per cent. or 4 per cent., and, in at least one battalion, not a single man has extended during the last month." Unter „extension" ist die Bereitwilligkeit der angeworbenen Truppen, ihre Dienstpflicht auszudehnen, verstanden.

§ 189. Zeit, die er nach seiner Verurteilung als Freiheitsstrafe überstanden hat.

Die Dienstpflicht der Reserve umfasst jährliche Uebungen von längstens 12 Tagen (Reserve Forces Act 1882 s. 4), die Milizreserve kann jährlich zu Dienstübungen von längstens 56 Tagen einberufen werden. (Reserve Forces Act s. 11.) Wie die regulären Truppen, kann auch die Milizreserve ausserhalb des Königreiches (beyond the seas) verwendet werden; von der Reserve nur die Leute erster Klasse und auch von diesen nur jene, die die ersten 12 Monate in der Reserve dienen (Militia and Reserve Forces Act von 1898 s. 1).

All die genannten Truppengattungen haben auch die Pflicht, wenn für die Zwecke eines Krieges einberufen resp. mobilisiert, 12 Monate über ihre vertragsmässig eingegangene Dienstzeit noch unter den Fahnen zu verbleiben, wenn es die Krone für nötig hält. (Reserve Forces Act s. 14 Army Act s. 77, s. 87 und 88.)

Die Milizdienstpflicht umfasst in ihrer Gesamtleistung gegenwärtig 6 Jahre und nach dieser Zeit ist eine Kapitulation auf weitere 4 Jahre zulässig, aber auch nach dieser Zeit kann eine neue Kapitulation abgeschlossen werden, wenn der Dienstsuchende das 45. Lebensjahr nicht überschritten hat. Auch kann nach Vollendung der ersten Dienstzeit eine Pause eintreten, ehe der Mann sich wieder engagiert, vorausgesetzt, dass die erste Dienstzeit nicht weniger als 3 Jahre betragen und der Dienstsucher sich gut geführt hat, sodann dass die Pause nicht länger als 3 Jahre und dass der Mann nicht das 45. Lebensjahr überschritten hat. Wenn er all diese Voraussetzungen erfüllt, kann er auf weitere 4 Jahre engagiert werden.

Während dieser Gesamtdienstdauer hat sich der Milizmann zunächst einem Rekrutendrill von längstens 6 Monaten zu unterziehen. (Militia Act s. 14 und 15). Sodann hat er alljährlich Uebungen von nicht weniger als 21 Tagen und nicht mehr als 28 Tagen durchzumachen. Doch kann die Krone diese Dienstübungen auf 84 Tage erhöhen. (Militia and Yeomanry Act von 1901 s. 2). Wer zu diesen Uebungen nicht erscheint, macht sich eines Militärdelikts schuldig; wer einer Mobilisierungsorder nicht folgt, der Desertion, und kann in beiden Fällen entweder durch Militär- oder Zivilgerichte abgeurteilt werden (Militia Act s. 23).

Für die Yeomanry gelten nach der eben zitierten Act analoge Bestimmungen, nur dass die jährlichen Dienstübungen nicht länger als 18 und nicht kürzer als 14 Tage sein dürfen, auch hat die Yeomanry nicht den Rekrutendrill der Miliz (preliminary training) durchzumachen (s. 1 der Act von 1901, Edw. 7 ch. 14).

Die Volunteers üben solange, als die Statuten jedes Korps es vorschreiben.

Die genannten Truppengattungen, die die sog. Auxiliary Forces bilden, können nur [1]) im Vereinigten Königreich verwendet werden, speziell die Yeomanry nur in Grossbritanien, nicht in Irland, für das eine besondere Yeomanry auf einer verschiedenen Basis noch zu bilden wäre.

III. Aufhebung des Militärdienstverhältnisses (Discharge).

Sie erfolgt entweder durch Zeitablauf (ehrenvoll) oder zur Strafe oder wegen Wahnsinns. Vor dem vertragsmässigen Zeitablauf kann aber die Krone auch den Soldaten entlassen, wenn es ihr gut dünkt.

Bei der ehrenvollen Entlassung ist der Soldat zum Empfang des „Abschieds" d. i. einer Urkunde (Certificate of discharge) berechtigt, in welcher bescheinigt wird, dass er in Ehren entlassen und kein Deserteur sei. Ausserdem erhält er ein „Certi-

1) Von dieser Regel hat eine hundertjährige Praxis Ausnahmen sanktioniert. So wurde die Miliz kraft Gesetzes im spanischen Feldzug von 1812 (54 Geo. III. c. 1; siehe Clode I. p. 51) und zuletzt im Burenfeldzug verwendet. Im Krimkrieg waren nur Freiwillige aus der Miliz zum Anschlusse an die regulären Truppen genommen.

ficate of character" d. i. ein Führungszeugnis, in welchem ausser seiner Führung § 189. auch der Grund seiner Entlassung angegeben ist. Solange der Soldat nicht so entlassen ist, untersteht er den Kriegsartikeln. Ein in Ehren entlassener Soldat hat ausserdem das Recht, von seinem letzten Dienstort, mag dieser sich auch über See befinden, nach seiner Heimat oder dem Orte, wo er ausgemustert wurde, kostenfrei befördert zu werden (Army Act s. 90).

Die Entlassung zur Strafe erfolgt entweder als Ausstossung aus dem Heeresverband durch Ausspruch der Militärgerichte (discharge with ignominy s. 92 der A. A.) oder durch Befehl des Oberstkommandierenden oder eines von diesem delegierten Offiziers (Army Act ss. 92, 101 [1], 190 [3] [32]).

Ein wahnsinniger Soldat wird vom Kriegsminister resp. einem dazu delegierten Offizier entlassen, eventuell wenn nötig in einem Irrenhause untergebracht (Army Act s. 91).

Nicht als Aufhebung der Militärdienstpflicht wohl aber als zwangsweise Beendigung der Dienstpflicht im aktiven Heer ist die Ueberweisung an die Reserve anzusehen, die dann erfolgt, auch vor Ablauf der vertragsmässig eingegangenen Dienstzeit, wenn der Soldat ungeeignet ist über See zu dienen oder wenn er in dem Augenblick, wo sein Regiment nach dem Auslande beordert wird, knapp vor Ablauf seiner vertragsmässigen Dienstzeit im aktiven Heer steht (Army Act s. 89).

Für die Miliz gelten analoge Bestimmungen (Militia Act s. 9 [3]).

Die Militärpensionsrechte[1]). § 190.

Sie sind zum Teil durch jene Gesetze, welche die Organisation der einzelnen Teile des britischen Heeres regeln, zum Teile durch Ausführungsverordnungen zu diesen Gesetzen geordnet.

1. Offiziere.

Man unterscheidet als Vorstufe des Ruhegehalts der Offiziere von diesem den sog. Halfpay, d. i. die sog. Wartegebühr. Diese Stellung auf Wartegebühr (zur Disposition) erfolgt nach Verordnungen bei jedem Offizier, wenn er bis zu einem bestimmten Alter nicht über einen entsprechenden Armeerang hinausgerückt ist. Sie können jederzeit wieder zur aktiven Dienstleistung einberufen werden, da ihre Wartegebühr sie dazu verpflichtet. Wenn der auf Wartegebühr gestellte Offizier eine öffentliche Beamtenstellung erlangt hat (und zwar dies am oder nach dem 25. Mai 1892), so erlischt die Wartegebühr, es wäre denn, dass diese Anstellung bloss vorübergehender Art ist, ihr Lohn unbestimmt und die Natur eines durch Gebühren zu bezahlenden Stücklohnes hat.

Der Ruhegehalt von Offizieren (Retired pay im Gegensatz zu Full pay und Half pay) richtet sich nach einer bestimmten Skala bei Vollendung eines bestimmten Alters oder bei Eintritt der Dienstunfähigkeit. — Die Offiziere der Kavallerie, Artillerie, Infanterie, Pioniere und des Army service corps sind selbst nach Eintritt der Pensionierung verpflichtet in dringender Not noch der Einberufung zum Heeresdienst zu folgen, und zwar ist ein verschiedenes Alter für verschiedenen Rangstufen, bis zu dem der Einberufungsorder Folge geleistet werden muss, festgesetzt (s. 6 Royal Pay Warrant von 1897).

Die entgeltliche Cession von Ruhegehältern oder ihre Verpfändung über eine in den Regulativen festgesetzte Höhe hinaus, ist nichtig (28/9 Vict. c. 73 Army Act

1) Literatur: Clode, Military Forces a. a. O. I. ch. VI. p. 366 ff. und II. ch. XXII. Renton vol. 9 p. 545. Royal Pay Warrant vom Jahre 1897.

§ 190. von 1881, 44/45 Vict. c. 58 s. 141). Dies gilt sowohl für Offiziere als auch für die Mannschaft.

Wird ein im Ruhestand befindlicher oder zur Disposition gestellter Offizier bankerott, so kann das über den Bankerott judizierende Gericht die Höhe bestimmen, bis zu welcher der Ruhegehalt oder die Wartegebühr in die Konkursmasse einbezogen werden soll. Dadurch ist aber das Kriegsministerium nicht gehindert den Bankerotteur seines Ruhegehalts oder seiner Wartegebühr für verlustig zu erklären. Die gleichen Bestimmungen gelten auch für jene Offiziere, die gegen Gewährung einer Gnadengabe („gratuity“) als Reserveoffiziere von der aktiven Dienstleistung zurückgetreten sind. Die Höhe der „gratuity“, die hier in die Konkursmasse einbezogen wird, richtet sich nach des Gerichtshofs Ermessen und seiner „Kenntnis des Lebens“ („Knowledge of Life“. In re Ward 1897, 1 Q. B. D. 266).

Fällt ein in Ruhestand befindlicher oder zur Disposition gestellter Offizier oder seine Frau oder einer seiner Angehörigen, zu deren Erhaltung er gesetzlich verpflichtet ist, der öffentlichen Armenpflege zur Last, so sind die Armenräte (guardians of the Poor) berechtigt, den Ersatz der Armenpflege aus der Pension oder Wartegebühr zu verlangen (Pension Act von 1839, 2/3 Vict. c. 50). Aehnliche Bestimmungen gelten für den Fall, wo der in Ruhestand befindliche oder zur Disposition gestellte Offizier wahnsinnig geworden und seine Frau der öffentlichen Armenpflege anheim fällt (ss. 3 bis 10 der Act von 1839.)

Ruhegehälter der Offiziere und Feldwebel (Commissioned and warrant officers), und Wartegebühren können gegen eine einmalige Abfindungssumme abgelöst werden. (S. darüber 34/5 Vict. c. 36 und 45/6 Vict. c. 44.) In der Kriegsmarine gilt diese Möglichkeit auch für Unteroffiziere (non commissioned officers).

2. Die Mannschaft.

Durch die Pension und Yeomanry Pay Act 1884 (47/8 Vict. c. 55) ist die Krone ermächtigt, im Verordnungswege das Pensionswesen der Soldaten insbesondere in seiner Höhe zu regeln, einschliesslich die Ablösung solcher Pensionen im Wege einer einmaligen Abfindungssumme. Die Zuteilung der Pensionssumme an die einzelnen Soldatenpensionäre erfolgt durch die Commissioners of Chelsea Hospital[1]). In Chelsea wird ein Teil der Pensionäre selbst verpflegt, ein anderer Teil bezieht Pensionen und lebt

---

1) Ueber das Chelsea Hospital siehe Blaubuch: Report of Committee on Chelsea and Kilmainham Hospitals C. P. 1894 Nr. 7528. Die Fonds von Chelsea Hospital setzen sich teils aus Schenkungen, teils aus Abzügen an dem Sold und den Pensionen der Soldaten (schon seit der Regierung Karl II.) und aus unreklamierten Prisengeldern zusammen. Die Fonds und die Anlagen gehören nicht der „Armee“, sondern dem Staat, sind also nicht „selbständige“ Fonds (siehe Report of Committee on Chelsea Hospital 1882 p. 13 para 46). Eine ähnliche Institution für die Seeleute der Flotte in Greenwich (siehe C. P. 1892 Nr. 138). Die Chelsea Hospital Crs. gewähren auch den Witwen und Waisen der gefallenen Krieger Pensionen nach einer regulären Skala. Die Witwe eines Sergeanten erhält 7 s. 6 d. die Woche und 2 s. wöchentlich für jedes Kind, die Witwe eines Korporals 6 s. resp. 1 s. 6 d. Es wird viel Gewicht darauf gelegt, dass die Vergebung dieser Pensionen durch eine vom Kriegsministerium unabhängige Behörde erfolgt (siehe Parl. D. vol. 120 p. 671). Die Gründung von Greenwich geht auf eine königliche Charter Wilhelms und Maries aus dem Jahre 1694 zurück. Zweck ist nach den Worten der Gründungscharter: „The relief and support of seamen serving on board of the ships or vessels belonging to the Navy Royal . . . who by reason of age wounds or other disabilities, shall be incapable of further service at sea, and be unable to maintain themselves; and for the sustentation of the widows and the maintenance and education of the children, of seamen happening to be slain or disabled in such sea service; and also for the further relief and encouragement of seamen and improvement of navigation.“ Report a. a. O. p. III.

ausserhalb des Chelsea Hospital (sog. Chelsea out-pensioners)[1]. Die obige im Verordnungswege erlassene Pensionsordnung gilt auch für die Chelsea out-pensioners, da die Act 19/20 Vict. c. 15, die früher deren Pensionsverhältnisse besonders regelte, nunmehr aufgehoben ist. § 190.

Auch für die Soldatenpensionäre, die der öffentlichen Armenpflege zur Last fallen gilt das oben für die Offiziere gesagte. Nur bedarf es zur Ausfolgung der betreffenden Ersatzsumme aus der Pension an die Armenräte der Zustimmung des Kriegsministers (Glen, Poor Law Orders 8 th. ed. 237).

Für die Hinterbliebenen von Offizieren und Mannschaft ist durch einen sog. Patriotic Fund Fürsorge getroffen, der im Jahre 1854 während des Krimkriegs eingerichtet wurde (7. Oktober 1854; Renton vol. 6 p. 539). Diese ursprünglich bloss vorübergehend gedachte Einrichtung ergab 1867 noch Ueberschüsse, so dass der Fond damals zu einer ständigen Institution erhoben wurde (30/31 Vict. c. 98). Er hat 1903 eine Reorganisation erfahren (3 Edw. VII. c. 20), dient aber nach wie vor der Versorgung von Hinterbliebenen der im Kriege gefallenen Personen des Soldatenstandes einschliesslich der Kriegsmarine (s. 2).

Friedens- und Kriegsleistungen für die Armeeverwaltung[2]. § 191.

I. Die Quartierleistung (sog. Billeting).

Das Recht der Krone, für ihre Soldaten Quartier zu verlangen, war schon früh anerkannt und zwar aus dem Rechte hergeleitet, für den königlichen Haushalt Naturalleistungen von den Untertanen zu erzwingen (right of purveyance). Deshalb war jenes Recht zur Zeit der Stuarts ebenso unbeliebt wie dieses, weil es zu Missbrauch vielfach Anlass gab. Man strafte damals nicht selten mit Einquartierung Städte, die einen dem Monarchen missliebigen Kandidaten gewählt hatten. Infolge dieser Missbräuche erklärte die Petition of Right von 1628 solche Einquartierung für die Folge als ungesetzlich (3 Cha. I c. 1 (s. VI): „And whereas of late great companies of soldiers and mariners have been dispersed into divers counties of the realm, and the inhabitants against their will have been compelled to receive them into their houses, and there to suffer them to sojourn against the laws and customs of the realm, and to the great grievance and vexation of the people . . .“ (s. X). They do . . . . . pray . . . . that your Majesty would be pleased to remove the said soldiers and mariners, and that your people may not be burdened in time to come“ . . .)

Trotzdem verblieb es selbst unter Karl II. beim alten, bis eine Act von 1679 das Einquartieren neuerdings für ungesetzlich erklärte und Indemnität hiefür gewährte (31 Charl. II. c. I). Erst seit der glorreichen Revolution, insbes. seitdem die Bill of rights (Art. I. Ziffer 5 „and quartering soldiers contrary to law“) sich darüber beschwerte, hörte die Quartierleistung in Friedenszeiten aus dem Titel des „right of purveyance“, also kraft königlicher Prärogative auf. Aber gleich war ein anderer Rechtstitel zur Stelle. Im Jahre 1689 erging die 2. Mutiny Act (1 Will. and Mar. sess. 2 c. 4), welche die Lokalbehörden ermächtigte, für „auf Marsch“ befindliche Truppen Standquartiere in öffentlichen Lokalen, z. B. Gast-Wirtshäusern etc. vorzusorgen. Diese Ermächtigung ist nun seit der Zeit bis 1879 in jeder Mutiny Act wiederholt worden und ist nun Bestandteil der Army Act von 1881 (s. 103 ff.).

1) Die In-door-pensioners werden aus der Zahl der Out-door-pensioners gewählt; sie müssen Wunden, im Armeedienst erhalten, aufweisen und über 58 Jahre alt sein. Sie werden nach Rang mit der Pension ausgestattet; erhalten jedoch gleich bei ihrem Eintritt regelmässig 2 d. ausser freier Kost und Wohnung. Siehe Parl. D. vol. 85 p. 271.

2) Clode I. p. 217 ff. und Manual of Military Law a. a. O. p. 226 ff.

§ 191. Wenngleich nun heute wegen der zahlreichen Barrackenbauten selten von dieser Quartierpflicht Gebrauch gemacht wird, so besteht sie dennoch zu Recht und muss hier erörtert werden. Danach hat sie zwei Einschränkungen:

1. Sie tritt nur ein für Truppen, die „auf Marsch" befindlich sind,

2. können nur öffentliche Lokale, insbes. Wirtshäuser mit der Quartierlast belegt werden, niemals Privathäuser (s. 104 Ziff. 2(a)),

3. gilt die Quartierlast nur für das stehende Heer; für die „auxiliary forces" nur wenn sie den Kriegsartikeln unterworfen sind, also wenn sie auf Uebung oder „mobilisiert" sind (s. 180 (3 und 4)).

Die Quartierpflicht erstreckt sich bei Soldaten auch auf deren Beköstigung (s. 106 [i]), bei Pferden auf deren Fourage. Der mit der Quartierpflicht Belastete kann Entschädigung verlangen und für den Fall, dass Zahlung verweigert wird, vor einem Polizeigericht (court of summary jurisdiction) seinen Anspruch geltend machen (s. 119).

Dass die Quartierlast nicht missbraucht wird, wird abgesehen von der zuletzt genannten Norm noch durch zwei andere Tatsachen gewährleistet:

1. Dass die Auferlegung der Quartierlast im konkreten Falle den Zivilbehörden insbes. Lokalbehörden (Konstablern und Friedensrichtern) anvertraut ist. Diese Behörden haften auch persönlich dafür, dass die Last nur einem nach dem Gesetze Verpflichteten auferlegt werde (siehe Rechtsfall: Parker v. Flint 12 Mod. Rep. 255). Die Schadenersatzklage kann gegen sie angestrengt werden.

2. Die in der Quartierpflicht steckenden Lasten sind im Gesetze (der Army Act) genau aufgezählt (s. 105 ff.)

3. Ehe die Zivilbehörden die Quartierlast auflegen, müssen sie sich im Einzelfalle die Marschorder, die vom Staatssekretär unterzeichnet sein muss, vorzeigen lassen. Seit 1857 ist es üblich, Blankette mit der lithographierten Unterschrift des Staatssekretärs den Truppenkommandierenden einzuhändigen, die die Blankette nach Bedarf im Einzelfalle ausfüllen. Ausser der Unterschrift des Staatssekretärs bedarf die Marschorder noch der Unterschrift des Truppenkommandeurs gewöhnlich, zuweilen des Generalquartiermeisters im Kriegsministerium oder eines seiner Untergebenen.

II. Vorspannleistung (Impressement of carriages).

Bis zum Jahre 1660 wurde die Vorspannleistung von den Untertanen durch Ausübung der königlichen Prärogative erzwungen. Es wurde hiebei eben jene Prärogativbefugnis geltend gemacht, die auch zur Verproviantierung des Hofes auf dem Wege des Zwanges führte (sog. prerogative of purveyance). 1660 wurde zwar diese Befugnis abgeschafft (12 Cha. II. c. 24 s. 11), aber schon zwei Jahre später die Vorspannleistung für die Zwecke der Kriegsmarine und des Armeetrains vorgeschrieben (14 Cha. II. c. 20). Die Mutiny Act von 1692 (4 Will. und Mar. c. 13 s. 27) und die von 1799 (39 Geo. III. c. 20 s. 46) schufen die Grundlagen des gegenwärtigen Rechts und bilden die nunmehr im III. Teil der Army Act von 1881 (ss. 112—119) aufgenommenen Bestimmungen. Danach ist folgendes Rechtens:

Wenn eine der in üblicher Form (s. oben unter I.) ausgestellten Marschrouten dem Friedensrichter von der Militärbehörde mit dem Ersuchen übermittelt wird, die nötigen Fuhrwerke, Pferde und Fuhrleute beizustellen, so erlässt jener einen warrant, der den Konstabel ermächtigt, die erforderlichen Gespanne zu fordern, und die hiezu aufgeforderten Personen müssen diesem warrant entsprechend die verlangten Vehikel in brauchbarem Zustande beistellen. In normalen Fällen erstreckt sich die Pflicht zur Vorspannleistung nur auf die Beförderung von Baggage, Proviant und anderen Sachen, nicht auf die Beförderung von Personen (s. 112). Letzteres kann nur dann verlangt werden, wenn eine Kriegsgefahr oder Notstand vorliegt und die Krone dies durch Ver-

ordnung unter Kontrasignatur des Kriegsministers[1]) bekannt gibt (s. 115 (6) sog. requisition of emergency). § 191.

Aber selbst in diesem Falle darf ebensowenig wie in Normalfällen die Durchsetzung der Leistungspflicht als zwangsweise Wegnahme oder Zwangsmiete der Vehikel auftreten. Dies ist nur zulässig, wenn die Miliz mobil gemacht worden, also im Falle äusserster Kriegsgefahr. Würde ausser diesem Falle dem Eigentümer zwangsweise das Fuhrwerk weggenommen, so hätte er die Schadenersatzklage gegen die Militärbehörden.

Der Eigentümer oder Besitzer eines zur Vorspannleistung herangezogenen Fuhrwerks wird nach einem in der Army Act (3. schedule) vorgeschriebenen Tarif entschädigt. Die Quartalsitzungen der Friedensrichter in England und die ihnen korrespondierenden Selbstverwaltungsorgane in Schottland und Irland haben das Recht, diesen Tarif um höchstens $^1/_3$ jeder einzelnen Tarifpost zu erhöhen, wenn es die besondern Umstände angemessen erscheinen lassen.

Eine Liste der in jedem Kommunalverbande zur Vorspannleistung tauglichen Personen ist von der zuständigen Polizeibehörde anzulegen und unterliegt summarischer Ueberprüfung durch das Polizeigericht (court of summary jurisdiction) (s. 114); die auf dieser Liste verzeichneten Personen sind der Reihe nach in regelmässigem Turnus („in regular rotation") heranzuziehen. —

Die zur Vorspannleistung herangezogenen Vehikel sind auf ihrer Fahrt abgabenfrei (s. 143).

Seit 1857 galten für Schottland, seit 1813 für Irland analoge Bestimmungen wie für England. Vollends ist das Recht jetzt durch die oben genannte Army Act unificiert.

III. Transportpflicht der Eisenbahnen.

Dieselbe ist schon seit 1842 durch Gesetze (5/6 Vict. c. 55 s. 20; 7/8 Vict. c. 85 s. 12) festgestellt worden. Nunmehr gilt die Cheap Trains Act von 1883 (46/47 Vict. c. 34), welche die Beförderung von Militärpersonen und Gegenständen den Eisenbahnen zur Pflicht macht. Diese Pflicht tritt beim Vorweisen einer ordnungsmässig ausgestellten Marschorder, nur zu der sonst üblichen Beförderungszeit und nach Vereinbarung über die Höhe des Fahrpreises oder in Ermanglung solcher Vereinbarung nach einem in der Act aufgenommenen Maximaltarif ein.

Das auf diese Weise von den Eisenbahnen vereinnahmte Fahrgeld ist von der sog. Passagiersteuer (passenger duty) frei, welche sonst (nach der Act 5/6 Vict. c. 79) im Ausmasse von 5% des Fahrgeldes zu zahlen wäre; hat aber die Eisenbahngesellschaft zur Strafe wegen Nichterfüllung oder nachlässiger Erfüllung einer von der Zentralverwaltungsbehörde auferlegten Pflicht dieses Privileg der Steuerfreiheit verwirkt, dann muss die Militärbehörde sich mit der Eisenbahngesellschaft so ins Benehmen setzen, als ob die Cheap Trains Act von 1883 überhaupt nicht existierte.

Wenn eine durch Order in Council deklarierte Kriegsgefahr oder ein Notstand vorliegt, dann hat der Kriegsminister auch die Befugnis, eine ganze Eisenbahnlinie in Beschlag nehmen zu lassen und für öffentliche Zwecke zu nützen. Volle Entschädigung muss aber dem Eigentümer der Linie gewährt werden (34/5 Vict. c. 86 s. 16).

Wenn die Miliz zur Kriegsbereitschaft ausgerufen ist, dann hat der Kriegsminister nach der National Defence Act von 1888 das Recht für Truppentransport und die Beförderung von Militärgegenständen den Vorzug vor jeglicher Beförderung von und für Private auf allen Eisenbahnlinien zu verlangen (51/2 Vict. c. 31 s. 4).

Das Ausnahmsrecht in den beiden letztgenannten Fällen bezieht sich nicht nur auf Eisenbahnen-, sondern auch auf Tramwaylinien.

IV. Lasten der Besitzer von Grundstücken.

1) In Irland: des Chief Secretary oder des Under-Secretary.

§ 191. Nach der Mititary Manoeuvres Act von 1897 (60/1 Vict. c. 43) haben die Militärbehörden die Befugnis, die für militärische Uebungen nötigen Landkomplexe im voraus zu bestimmen und die davon betroffenen Grundbesitzer haben die Verpflichtung, diese Uebungen auf ihrem Grund und Boden ohne Entschädigung zu gestatten. Nur der Schaden, der wirklich zugefügt worden, wird ersetzt.

Dieses Recht der Militärbehörden hat aber zum Unterschiede vom deutschen Reichsrechte [1]) drei wichtige Einschränkungen:

1. Werden die Grenzen, innerhalb deren die Manöver stattfinden, durch Order in Council festgestellt, deren Entwurf den von den Uebungen betroffenen Kommunalverbänden (Grafschaften, Städte, Distrikte, Kirchspiele) übersendet wird und durch 30 Tage auf dem Tische des Unterhauses gelegen haben muss, ehe er der Krone zum formellen Erlasse im Staatsrate unterbreitet wird. Auch ist Bekanntmachung des Entwurfs in den Lokalblättern der davon betroffenen Kommunalverbände vorgeschrieben. Eine Kommission, die sog. Military Manoeuvres Commission, bestehend aus je zwei Delegierten jeder betroffenen Grafschaft und je 1 Delegierten jeder Stadt, die eine administrative Grafschaft für sich bildet (county borough), innerhalb der spezifizierten Grenzen (specified limits), sowie aus Vertrauensmännern der Regierung, die aus dem Kreise der Grundbesitzer vom Kriegsminister ernannt werden, stellt fest, welche Landtracte, Strassen, Wasserquellen für die militärischen Uebungen zu benützen sind und nimmt Einwendungen der Interessenten entgegen (s. 5). Diese Kommission setzt in Verbindung mit dem Schatzamt den Offizier oder die Offiziere ein, welche die Höhe des zu vergütenden Schadens festzustellen haben.

2. Die Benützung der Grundstücke für die militärischen Uebungen darf nicht länger als drei Monate dauern [2]).

3. Dieselben Grenzen (limits) dürfen nicht öfter als einmal in 5 Jahren aufgestellt werden, so dass also ein Grundstück nicht öfter als einmal in 5 Jahren zu Militärübungen verwendet werden darf.

Gewisse Grundstücke, wie Gärten, Farmerwohnungen, Wohnhäuser, Schul- und Gotteshäuser, Plätze von antiquarischem Interesse u. a. m. dürfen nicht für diese Zwecke verwendet werden.

Nach s. 3 der zit. Acte dürfen zwei Friedensrichter auf Antrag eines Offiziers den Gemeingebrauch von Strassen und Wegen durch 48 Stunden, aber nicht länger, suspendieren. Für Chausseen und Hauptstrassen kann diese Suspendierung nur unter erschwerenden Formen und Kautelen ausgeübt werden, jedenfalls aber nicht länger als 12 Stunden dauern.

§ 192. Die bürgerlichen Rechtsverhältnisse der Militärpersonen [3]).

„Since much has been said about soldiers, I will correct a strange mistaken notion which has got abroad, that because men are soldiers they cease to be citizens; a soldier is gifted with all the rights of other citizens . . .“
Lord Mansfield in Burdett v. Abbott.

I. Das bürgerliche Strafrecht.

Prinzipiell gilt der Grundsatz, dass jede Militärperson den Normen des bürger-

1) Siehe darüber Laband, Staatsrecht IV. S. 282 ff.

2) Eine dauernde Benutzung von Privatgrundstücken zu Truppenübungen, wie sie das deutsche Reichsgericht (Reger Bd. 21 S. 101 f.) für zulässig erachtet, ist in England ausgeschlossen.

3) Literatur: Clode a. a. O. I. p. 144 ff.; II. p. 143. Renton vol. 8 p. 391 f. Manual a. a. O. ch. XII.

lichen Rechts unterworfen sei. Begeht der Soldat oder Offizier ein Delikt, das nach dem für die übrigen Staatsbürger geltenden Rechte strafbar ist, dann kann er von den ordentlichen Strafgerichten abgeurteilt werden. Ueber gewisse Verbrechen, begangen von Militärpersonen, muss unter gewissen Umständen das ordentliche Gericht urteilen, und jede Militärperson, die einen hier in Frage kommenden Delinquenten der bürgerlichen Gerichtsbarkeit auszuliefern sich weigert, wird mit schweren Strafen belegt (ss. 39, 41, 162 der Army Act). § 192.

Die Voraussetzungen, unter denen die Kognition der ordentlichen Strafgerichte eintreten muss, sind doppelter Art (s. 41):

1. Muss das in Frage kommende Delikt sein: die unter dem Sammelnamen treason zusammengefassten Delikte oder Mord, auf die gewöhnlich Todesstrafe steht; oder Todschlag, schwerere Delikte, die als treason felony bezeichnet sind, Notzucht, sofern auf sie mindestens Zuchthaus steht. Nach der Homicide Act von 1862 (25/6 Vict. c. 65) kann Todschlag oder Mord begangen von einer Militärperson an einer Militärperson auch von den Militärgerichten abgeurteilt werden.

2. Muss das in Frage kommende Delikt entweder im Vereinigten Königreich oder auf Gibraltar, oder in einer britischen Kolonie an einem Orte begangen worden sein, der nicht mehr als 100 Meilen von einem kompetenten Zivilgerichtshof entfernt ist. Ist dieser Ort mehr als 100 Meilen von einem kompetenten bürgerlichen Gerichtshof entfernt oder ist das Delikt in der Kolonie auf einer Felddienstübung begangen worden, dann treten die Militärgerichte in Aktion.

Für geringere als die oben genannten Delikte konkurrieren Militär- und Zivilgerichte de jure mit der Massgabe, dass die Einwendung der res judicata, soferne bereits im Zivilgericht abgeurteilt worden, vor dem Militärgericht zulässig ist, nicht aber umgekehrt; wenngleich von dem Zivilgericht entsprechend Rücksicht auf die bereits ausgestandene, vom Militärgericht verhängte Strafe zu nehmen ist (s. 162 [1] und [6]). Faktisch werden selbst diese geringeren Delikte im Vereinigten Königreiche von den ordentlichen Gerichten abgeurteilt, und die Militärgerichte sind angewiesen, die Kognition solcher Delikte, wenn sie nicht gleich die Militärdisziplin tangieren, den ordentlichen Gerichten zu überlassen; insbesondere dann, wenn es sich um schwierigere Rechtsfragen oder um Straf-Tatbestände, die von der Jury vor den ordentlichen Gerichten festzustellen wären, handelt (Manual a. a. O. p. 108: „Though, then, the cases involving civil offences which will come before courts martial will not be numerous . . .“)

II. Das Privatrecht.

Wenngleich auch hier der obige Grundsatz gilt, dass die Militärperson dem allgemeinen bürgerlichen Rechte und Prozesse unterworfen sind, so haben sich dennoch folgende Ausnahmen zur Geltung gebracht:

1. Die Militärperson kann nicht als Schuldner vor Gericht zitiert werden, wenn die Schuldsumme 30 £ nicht erreicht, auch kann kein Schuldarrest deswegen verhängt werden. Die ratio dieser Gesetzbestimmung (s. 144 der Army Act) ist, dass der König die Dienste seiner Soldaten unausgesetzt braucht. Nur soweit besteht auch die genannte Ausnahme. Daher kann unbeschadet der vorherigen Rechtsnorm gegen das Vermögen der Militärperson gerichtlich vorgegangen, gegen dieses auch die Zwangsvollstreckung erwirkt werden, soferne dadurch nur nicht ihre Person, der Sold oder die militärische Ausrüstung betroffen wird.

Um übrigens die kleinen Händler durch obigen Rechtssatz nicht schwer zu benachteiligen, ist das sog. „crying down credit“ durch die Wehrordnung (Kings Regulations § 414) vorgeschrieben, d. h.: die Verkündigung des Kommandierenden durch Trommelwirbel auf offenem Markte, dass keinem Soldaten Kredit eröffnet werden dürfe ohne

§ 191. Nach der Mititary Manoeuvres Act von 1897 (60/1 Vict [illegible]
behörden die Befugnis, die für militärische Uebungen nöti [illegible] en.
zu bestimmen und die davon betroffenen Grundbesitzer [illegible]) gerade befindliche
Uebungen auf ihrem Grund und Boden ohne Ents [illegible] ist befugt, über ihr
Schaden, der wirklich zugefügt worden, wird ers [illegible] in Gegenwart einer ge-
Dieses Recht der Militärbehörden hat [illegible] n die Erbschaft eines im
Reichsrechte[1]) drei wichtige Einschränkunge [illegible] mpelsteuer frei.
1. Werden die Grenzen, innerhalb [illegible] einer im Dienste gestorbenen
in Council festgestellt, deren Entwurf [illegible] isser im Militärdienstverhältnisse
verbänden (Grafschaften, Städte, D [illegible] egimental Debts., bei Befriedigung
30 Tage auf dem Tische des Unt [illegible] t von 1893 (56/7 Vict. c. 5) vorge-
formellen Erlasse im Staatsrate [illegible]
wurfs in den Lokalblättern [illegible]
Eine Kommission, die s [illegible] und die Heimat, resp. den Unterstützungswohnsitz
Delegierten jeder betr [illegible] nd des Dienstverhältnisses nicht ändern.
ministrative Grafsch [illegible] Soldat ohne Genehmigung der vorgesetzten Militärbehörde heiratet,
Grenzen (specifie [illegible] zwar seine Ehe gültig, aber wenn er sein Weib und seine Kinder verlässt,
Kreise der Gr [illegible] der Armenpflege anheimfallen, so wird er dadurch nicht straffällig. Damit aber
tracte, Str [illegible] das Heine'sche: „Lass' sie betteln gehen, wenn sie hungrig sind!"
nimmt E [illegible] nicht ganz werde, so gibt die s. 145(2) der Army Act dem Kriegsminister das Recht
Verbi [illegible] Wahrheit zur Erhaltung der Familie 3—6 d. von der täglichen Löhnung des Soldaten anzuweisen.
des [illegible]

IV. Exemtionen von Steuern und sonstigen öffentlichen Pflichten.

Offiziere haben für ihre „Burschen" die Gesindesteuer nicht zu entrichten. Militärpersonen sind von Kommunalabgaben nicht eximiert. Besitzt der Offizier in Verbindung mit seinem öffentlichen Amt liegendes Kroneigentum, dann ist er von der Steuerpflicht soweit eximiert, als es die Krone ist. Nützt er das Kroneigentum zu seinem privaten Vorteil, dann hört die Steuerexemtion auf.

Militärpersonen sind von allen Mauthgeldern u. dergl. frei, wenn sie im Dienste sind, nicht aber, wenn sie zum Vergnügen reisen.

Nicht zur Disposition gestellte Offiziere, desgleichen Soldaten sind von dem Jurydienst befreit. Offiziere sind nach der Wehrordnung (King's Reg. § 419) von jeder Beteiligung als Direktoren einer Handelsgesellschaft ausgeschlossen, wenn nicht das Kriegsministerium seine Zustimmung gibt. Desgleichen dürfen sich Soldaten als Agenten einer Handelsgesellschaft oder -Firma weder direkt noch indirekt beschäftigen lassen.

Offiziere sind ferner von der Pflicht zur Annahme eines kommunalen Ehrenamts (inkl. das des Armenaufsehers) befreit. Als Corrollar dieser Befreiung ist in s. 146 der Army Act die Disqualifikation jedes aktiven Offiziers für die kommunale Wählbarkeit (Sheriff, Mayor, Alderman, Stadtrat) ausgesprochen. Nur zum Mitglied des Grafschaftsrats kann ein Offizier gewählt werden. Ihr parlamentarisches Wahlrecht, sowie das aller Soldaten hat keine Beschränkungen (Manual a. a. O. p. 268).

Ueber die parlamentarische Wählbarkeit der Militärpersonen ist schon oben im I. Bande (S. 270) gehandelt worden.

Hier sei noch hinzugefügt, dass sie wie die der Marine das Privileg geniessen, sich auf Wartegebühr (Half Pay) setzen zu lassen, wenn sie eine Wahl als Abgeordneter anstreben (P. D. 119 p. 1219). Sie können den aktiven Dienst dann jederzeit wieder

1) Dies ist der Sinn der Worte „on actual military service". Siehe Williams, Law of Executors 9th ed. p. 104 und Clode I. p. 212. Ein in Baracken oder im Quartier befindlicher Soldat, gleichgültig ob daheim oder im Auslande, ist nicht „on actual military service".

aufnehmen. Offiziere, die einen höheren Rang als den eines Majors bekleiden, werden § 192. nach ihrer Wahl zum Abgeordneten stets auf Wartegebühr gesetzt (King's Reg. § 420).

Standrecht (Martial Law) und Militärgerichte. § 193.

I. Niemals dürfen Militärgerichte über Nicht-Militärpersonen judizieren.

Eine scheinbare Ausnahme ist das sog. Martial Law. Aber dieses Standrecht tritt nur in Kriegsfällen ein, und ist überhaupt kein Recht, sondern allgemein anerkanntes Unrecht [1]). In Kriegszeiten kann nämlich die Militärgewalt die Zivilgewalt in dem vom Feinde bedrohten Gebiete ergänzen ev. ganz ersetzen. Vom Kommandierenden zusammengesetzte Gerichte, die nicht gerade aus Militärpersonen zusammengesetzt zu sein brauchen, treten an Stelle der ordentlichen Gerichte. Die Militärgewalt erlässt Normen und schafft Tatbestände von neuen, dem Common Law unbekannten Delikten, die dann durch jene Gerichte abgeurteilt werden. Die Militärgewalt erlässt Polizeiverordnungen, nimmt Hausdurchsuchungen vor etc. Aber alles auf eigene Faust und Verantwortung, und immer in dem Bewusstsein, dass die vorg. Acte illegal sind. Auch die Proklamation des so geübten Standrechts macht dieses letztere nicht zu einem rechtmässigen. Sie hat daher — anders als bei uns — jedenfalls nicht die Bedeutung, dass die zuvor begangenen Delikte nicht unter das Standrecht fallen dürften (siehe Holland und Pollock in der Times vom 6. April 1906). Alle von Militär- und anderen Personen in Vollzug des Standrechts gesetzten Handlungen unterliegen nach Eintritt friedlicher Verhältnisse der Kognition der ordentl. Gerichte, und müssen, um straflos zu bleiben, durch eine Indemnity Act ex post indemnisiert werden. Ein praktisches Beispiel aus jüngster Zeit für die angeführten Sätze bietet die Handhabung des Standrechts in Südafrika.

Am 7. Dezember 1899 erging die vom Kommandierenden der Truppen erlassene Army Order, welche eine Reihe von Delikten als nach Standrecht zu behandeln vorschrieb. Das Verfahren vor den Standgerichten sollte dasselbe sein wie das eines Feld-Kriegsgerichts (Field General Court Martial). Daneben hatten aber die ordentlichen Gerichte freie Jurisdiktion über die genannten Delikte, nur mussten sie bei einem Konflikte mit den Militärgerichten nachgeben. (Papers a. a. O. p. 6). Die lokalen Friedensrichter waren gewöhnlich auch Mitglieder der Standgerichte.

Dieses Standrecht galt vorläufig nur in einzelnen Distrikten der Kapkolonie und in Natal. Am 30. Januar 1900 erliess das Hauptquartier Instruktionen an die untergeordneten Militärbefehlshaber, die zugleich Administrators of Martial Law waren. Zu den früheren Instruktionen kam noch insb. die Ermächtigung hinzu, innerhalb jedes Distrikts Polizeiregulative („regulations for the preservation of order“) zu erlassen. Ein Bruch derselben ward von den Standgerichten geahndet. Auch durften die Administrators gewisse Personen aus einem „proklamierten“, d. h. mit Standrecht belegten Distrikt ausweisen. Wöchentliche Berichte über die Handhabung des Standrechts waren

1) Literatur: Dicey p. 502—519. The Case of Ship Money 3. St. Tr. 826. Wall's Case 28 St. Tr. 51. Exparte D. F. Marais (1902) A. C. 109. Forsyth, Cases and Opinions ch. VI. p. 188. Clode, Military Forces II. ch. XVIII. Dann die folgenden Abhandlungen in den Law Quarterly Review im 18. Bande von Holdsworth p. 117 bis 132, von Richards p. 132—142, von Pollock p. 152—158, von Dodd p. 143—151. Treffend weist Dicey a. a. O. die ihm entgegenstehenden Meinungen von Pollock und Richards zurück. Siehe ferner für die praktische Anwendung der Rechtssätze das Blaubuch: Papers relating to the Administration of Martial Law in South Africa 1902 (C. P. Nr. 981).

§ 193. dem Generalauditoriat vorzulegen. In der Zeit bis zum Beginn des Septembers ergingen eine Reihe von Anweisungen, die der Generalinspektor der Verbindungslinien an die Unterbefehlshaber erliess und die die Art der Eingriffe in das Privateigentum für die Zwecke der Militärrequisitionen unter anderem vorschrieben.

Mit dem Fortschreiten der Truppenmacht wurde in der Zeit von Juli—Oktober 1900 das Standrecht in einigen Distrikten der Kapkolonie widerrufen, dagegen nunmehr im Oranjefreistaat am 31. Mai und in Transvaal am 1. September proklamiert. Ausserdem war für Natal ein Gesetz der Legislatur vom 29. Juni 1899 und für die Kapkolonie eines, das am 12. Oktober 1900 in Kraft treten sollte, ergangen. Beide sanktionierten für Hochverrat und andere ähnliche Verbrechen besondere Gerichtshöfe, die aus Zivilpersonen bestanden und ausserdem für den ganzen Bereich jeder der beiden Kolonien Jurisdiktion haben sollten. Rebellen, die ausserhalb der Kolonie Natal gefangen genommen wurden, konnten nach wie vor von den militärischen Standgerichten justifiziert werden. In der Kapkolonie hatten auch nach der obgenannten Acte die Militärbehörden das Recht der Voruntersuchung. Ausserdem indemnisierte die letztgenannte Acte für die Kapkolonie auch alle bisherigen und künftigen Handlungen und alle künftigen Handlungen der Militärbehörden und der Zivilbehörden, soferne sie sich als Ausübung des Standrechts darstellten.

Nicht zufrieden mit dieser Sachlage der Verhältnisse erliess Lord Kitchener im Einverständnis mit der Regierung der Kapkolonie zwei Instruktionen vom 1. Mai 1901 und vom 21. August 1901, wonach für den ganzen Bereich der Kapkolonie bis auf die Häfen, für die schwersten Fälle des Hochverrats die Jurisdiktion der militärischen Standgerichte wieder eingeführt und polizeiliche Anordnungen erlassen wurden („to meet the conditions of everyday life in a proclaimed district"). Letztere betrafen Vorschriften über die Berechtigungen zum Tragen von Waffen, zum Besitz von Schiessmunition, Passvorschriften, das Verbot der Vereine und Versammlungen, ausgenommen für Zwecke der Kommunalverwaltung, gottesdienstliche Uebungen und solche, welche vom Kommandierenden genehmigt waren. Auf die Häfen wurde dann im Oktober 1901 mit Zustimmung des Premiers der Kolonie das Standrecht in der Art ausgedehnt, dass den Militärbehörden zwar die polizeiliche Ueberwachung der Bevölkerung, den Zivilgerichten aber die Kognition über die durch Standrecht festgestellten Delikte überlassen wurde. Auch wurde eine Zentralbehörde eingerichtet, welche aus drei Mitgliedern bestand, die vom Gouverneur im Einverständnis mit dem Premier und dem kommandierenden General der Kolonie ernannt, über alle andern als vermögensrechtliche Beschwerden der Staatsbürger gegen die Handhabung des Standrechts beraten und Abhilfe im Einzelfalle dem Kommandierenden der Kolonie empfehlen sollten. Ausserdem wurden die früheren Administrators of Martial Law, als welche früher ohne Wahl Kommandierende von Stationen, Posten oder bewegliche Heereskolonnen galten, durch stabile Administrators ersetzt. Das Land ward in Areals und Distrikte eingeteilt, und der Administrator bei seinem Jurisdiktionswerk von den lokalen Friedensrichtern unterstützt. Natürlich ergingen dann nach Unterwerfung der Buren in den beiden Kolonien noch Indemnitätsakte. Von 1150 Fällen, die nach Standrecht abgeurteilt, wurden im ganzen nur etwa 54 Todesstrafen verhängt (s. Papers a. a. O. p. 122 ff.). Bewundernswert ist es und spricht für die Grösse des Volkes, dass selbst in den Zeiten der grössten Not und Gefahr Polizeigewalt auf dem Wege des Standrechts in nicht bedeutend höherem Grade geübt wurde, als sie in normalen Zeiten in einigen kontinentalen Ländern beinahe täglich geübt wird (Papers a. a. O. p. 15: „and were not much more severe than the police regulations obtaining within recent years in some European countries"), und dass selbst in den Zeiten der grössten

Gefahr die das Standrecht proklamierenden Militärbefehlshaber der Ungesetzlichkeit § 193. ihrer Handlungsweise sich bewusst, darauf auch die Unterbefehlshaber gleichzeitig in der Standrechtsproklamation aufmerksam machten. So verkündete Lord Kitchener in seinen Standrechtsinstruktionen vom 1. Mai und 22. August 1901 (Papers a. a. O. p. 78):

Proclamation.

„Martial Law is called into being by a Proclamation issued by His Excellency the Governor, acting under the advice of his Ministers. But even that Proclamation is not a Law. It is merely an announcement to the public that the provisions of the Civil Law are inadequate to deal with the situation which has arisen, and an intimation to the Military Authorities that the Government is willing that exceptional measures should be taken by those authorities to meet circumstances with which the ordinary Law is unable sufficiently to cope, and to enable persons resisting the authority of the Government, or aiding or abetting the enemy, to be arrested summarily and punished promptly. In this Colony, Martial Law does not replace the Civil Government, but only supplements it.

Legal Position of those Administering Martial Law.

It follows that for the most part, what is done under Martial Law is illegal; and that under normal conditions both those who order and those who execute Martial Law operations are liable for the consequences. While a proclamation of Martial Law is current, however, the Civil Courts will not grant redress. When the Proclamation has been repealed, there is nothing to prevent any person whose liberty has been curtailed or whose proprietary rights have been infringed, contrary to the provisions of the ordinary Law, from bringing an action for damages. In order to protect Commandants and others against such actions, a Statute of Indemnity is required. Unless the administration of Martial Law has been grossly unreasonable and irregular, it may safely be assumed that such a statute will always be passed. Those who administer Martial Law need not therefore fear to act promptly and boldly in all matters necessary for the preservation of peace or to frustrate the operations of an enemy. But they should be careful to confine their exercise of arbitrary power to acts directed to the attainment of these objects and reasonably likely to ensure them. To use the power of Martial Law for any other purposes, even if themselves laudable, is not a justifiable course.“ So sparsam geht ein grosses Volk in der Verwendung seiner äussersten Machtmittel vor!

II. Militärgerichte (Courts Martial)[1].

1. Kompetenz.

Für Militärdelikte sind nur die Militärgerichte (daheim oder im Auslande) kompetent. Ueber die regelrechte Ausübung dieser Militärgerichtsbarkeit, dass sie ihre Zuständigkeit beobachte und im Falle ihrer Zuständigkeit sich innerhalb der gesetzlichen Schranken bewege, wachen die ordentlichen Reichsgerichte namentlich die King's bench, die die bekannten Rechtsmittel des Certiorari, der Prohibition, Habeas Corpus (über diese unten XI. Kap.) ev. eine Schadenersatzklage (jeder Militär- oder Zivilperson!) gegen die Person, welche zu Unrecht die Militärgerichtsbarkeit in Aktion gesetzt hat, gewährt. — Wo aber im letzteren Falle der Schadenersatzkläger als Person des Soldatenstandes sich darüber beschwert, dass die Grundsätze der Militärdisziplin und des Militärrechts gegen ihn ohne vernünftigen Grund oder boshaft zur Anwendung

1) Das folgende gilt mutatis mutandis auch für die Kriegsmarine, die unter den besonderen Normen der Naval Discipline Act von 1866 (29 and 30 Vict. c. 109) steht.

§ 193. gebracht worden sind, da werden nach neuern Entscheidungen die Reichsgerichte keine Schadenersatzklage gewähren, da sie es dem Ermessen des die Disziplin handhabenden Offiziers überlassen zu bestimmen, ob und wann er die Remeduren des Militärrechts zur Anwendung bringen will (s. Anson II. p. 371 ff.; Manual of Military Law 1899 und Holdsworth a. a. O. p. 222)[1]).

2. Organisation.

Die Vorläufer der jetzigen Gerichtsorganisation waren im Mittelalter der Court of Chivalry vor dem Lord High Constable und dem Earl Marshal, von welchem dann die Berufung an den König in Person ging, und in der Neuzeit, nach Unterdrückung des Amts eines High Constable, die von Zeit zu Zeit eingesetzten Militärgerichtskommissionen, bis am Vorabend der purit. Revolution die Petition of Right 1628 in einer Klausel vom Könige die Anerkennung der Ungesetzlichkeit solcher Kommissionen, die nicht nur über Personen des Soldatenstandes, sondern auch über andere Staatsbürger judizierten, erzwang. Doch erst nach der glorreichen Revolution wurden die Militärgerichte auf eine gesetzliche Grundlage gestellt, indem erst seit dieser Zeit die aufeinanderfolgenden Mutiny Acts dem Könige die Ermächtigung zur Einberufung von Militärgerichten gaben. Seit der Zeit schöpfen alle diese Einberufungen ihre Kraft aus der alljährlich ergehenden Army Annual Act, welche die Bestimmungen der 1881 (44/5 Vict. c. 58) konsolidierten Army Act, darunter auch die über Militärgerichte (s. 47—76 und 122 ff.) immer für ein Jahr aufrecht erhält und in der Preamble die Ermächtigung zur Einberufung von Militärgerichten alljährlich mit der stereotypen Formel begründet: „And whereas no man can be forejudged of life or limb, or subjected in time of peace to any kind of punishment within this realm by martial law, or in any other manner than by the judgement of his peers and according to the known and established laws of this realm; yet nevertheless it beeing requisite, for the retaining all the before mentioned forces, and other persons subject to military law, in their duty, that an exact discipline be observed, and that persons belonging to the said forces who mutiny or stir up sedition, or desert His Majesty's service, or are guilty of crimes and offences to the prejudice of good order and military discipline be brought to a more exemplary and speedy punishment than the usual forms of the law will allow . . . Be it therefore enacted . . ." (S. z. B. die Army Annual Act für 1906.)

Trotz dieser volltönenden Worte, durch die sich so mancher kontinentale Beobachter schon öfters in staunende Bewunderung für englische Volksfreiheit versetzt gefühlt hat, ist die Organisation der englischen Militärgerichtsbarkeit im höchsten Grade veraltet.

---

1) So sagte auch der hierüber am 29. Mai 1905 (siehe Parl. D. vol. 147 p. 75 f.) interpellierte Kriegsminister, Beschwerdeinstanzen wären in solchen Fällen für einen Offizier nur der kommandierende General, das Kriegsministerium und schliesslich die Krone durch Vermittlung des Kriegsministers:

„General Laurie asked the Secretary for War whether there was any authority to which officers of the Army might appeal when they considered themselves aggrieved by the action of their superior officers; and what steps such aggrieved officers were permitted to take to obtain an inquiry into their complaint.

Mr. Arnold-Forster. An officer who thinks himself wronged by his commanding officer may appeal to the General Officer Commanding, and, if he thinks himself wronged by the General Officer Commanding in respect of his complaint not being redressed, may demand that it be forwarded to the Army Council. The Army Council examine into such complaint and give their decision thereon. If the officer considers that his complaint is still unredressed, he may appeal to the Sovereign, which appeal will be submitted by the Secretary of State for War."

Man unterscheidet in England dreierlei Arten von Militärgerichten in Friedenszeiten: § 193.

1. Der Regimental Court-Martial. Ihm steht nur Strafgewalt über die der Mannschaft angehörenden Soldaten (einschliesslich der Non-Commissioned Officers, d. i. der Unteroffiziere, die nach Gewohnheitsrecht vom Regiments-Obersten ernannt werden) [1]), keineswegs über Offiziere zu. Er kann keine höhere Strafe verhängen als 42 Tage Freiheitsstrafe, und kann keinen Soldaten mit Unehre aus dem Soldatenstande ausstossen. Auch Militärbeamte sind ebenso wie die Offiziere von seiner Jurisdiktion eximiert.

2. Der District Court-Martial. Das höchste Strafausmass, das dieser verhängen kann, sind zwei Jahre Gefängnis. Von den Offizieren unterliegen ihm nur die warrant officers, d. h. die Feldwebel. Doch dürfen über sie nur die in s. 182 der konsolidierten Army Act genannten Strafen, d. i. Geldstrafe, Suspension vom Amt und Degradation (engl. reduction) oder Entlassung aus dem Amt (dismissal) verhängt werden. Statt als Degradierter zu dienen, kann dieser es auch vorziehen, seine Entlassung zu nehmen.

3. Der General Court-Martial. Dieser hat allein den Blutbann, d. h. die Strafgewalt über Leben und Tod, und die Befugnis, mit lebenslänglicher Zwangsarbeit den Beschuldigten zu strafen. Er allein kann die von der Krone ernannten Offiziere überhaupt vor das gerichtliche Forum ziehen (d. i. die sog. commissioned officers).

Im Felde wird ein besonderer Gerichtshof einberufen der Field General Court-Martial. Er hat dieselbe Gewalt, wie der unter 3. genannte, nur braucht er zu seiner Einberufung nicht den nach S. 122 der Army Act von 1881 notwendigen königlichen Warrant; auch ist ein abgekürztes, exzeptionelles Verfahren vorgesehen.

Die Zahl der Beisitzer eines R. C. M. und eines Dist. C. M. beträgt mindestens 3. Der G. C. M. muss im Königreiche, in Indien, auf Gibraltar und Malta 9, sonst bloss 5 Beisitzer haben. Jeder Beisitzer eines R. C. M. muss ein königlicherseits ernannter Offizier sein, dessen Amtsauftrag mindestens ein Jahr alt ist. Jedes Mitglied des D. C. M. muss eine Kommission (ein Offizierspatent), die mindestens 2 Jahre alt ist, aufweisen. Jedes Mitglied eines G. C. M. soll eine Kommission, die 3 Jahre alt ist, aufweisen können, und muss, wenn der Angeklagte ein Field officer, d. h. ein Offizier vom Range eines Majors und höher ist, mindestens Kapitänsrang haben. Der Vorsitzende eines R. C. M. soll gewöhnlich mindestens Kapitän, der eines D. oder G. C. M. mindestens Field officer (d. h. Major und höher) sein.

Der Feldmilitärgerichtshof (Field General Court-Martial) muss mindestens aus 3 Beisitzern bestehen, in Ausnahmefällen sind auch 2 genügend. Doch darf in diesem letzteren Falle keine höhere Strafe als Gefängnisstrafe verhängt werden. Bei Verhängung der Todesstrafe durch einen solchen Gerichtshof im Felde ist Einstimmigkeit nötig.

Vom Vorsitzenden der genannten Militärgerichtshöfe ist wohl zu unterscheiden der sie einberufende Gerichtsherr, sog. convening officer, der nicht bloss den Gerichtshof einberuft, sondern auch das Urteil, ehe es vollstreckt wird, zu genehmigen hat, also auch die sog. confirming authority ist. Der Gerichtsherr für den G. C. M. ist der König oder ein Offizier, den er dazu beauftragt, solche Gerichtshöfe einzuberufen. Mitunter kann dieser letztere durch königlichen warrant selbst beauftragt sein, seine gerichtsherrliche Gewalt weiter zu delegieren (Manual of Military Law p. 48).

Gerichtsherr eines District Court Martial ist entweder der Gerichtsherr eines General Court Martial oder derjenige Offizier, dem jener Gerichtsherr des General Court Martial ein Generalmandat hiezu erteilt hat.

---

1) Renton vol. 9 p. 279.

§ 193. Gerichtsherr eines R. C. M. ist der kommandierende Offizier mindestens vom Rang eines Kapitäns, gewöhnlich also der Kommandierende eines Regiments (s. Manual a. a. O.). Es kann auch der Gerichtsherr eines G. C. M. oder eines D. C. M. einen R. C. M. einberufen. Doch soll er für gewöhnlich den eigenen Gerichtsherrn veranlassen, dass dieser es selbst tue.

Der Jurisdiktion der Militärgerichte unterliegen nunmehr alle Personen des Soldatenstandes (ausgenommen Offiziere auf Wartegebühr, sog. half pay officers. S. Clode, Military Forces I. 179. Die aus dem Dienste entlassenen Personen des Soldatenstandes unterliegen für die während der Dienstzeit begangenen Delikte nur dann der Militärjurisdiktion, wenn

1. die Begehung des Delikts nicht mehr als 3 Jahre vor dem Zeitpunkte der Einleitung strafgerichtlicher Verfolgung zurückliegt und

2. die militärgerichtliche Verfolgung nicht später als 3 Monate nach der Entlassung aus dem Heeresverbande bezw. für Milizmänner (Reservemänner) nach der normalen Dienstübung stattfindet. Ausgenommen von obigen Beschränkungen sind militärgerichtliche Verfolgungen wegen folgender Delikte: Meuterei, Fahnenflucht und betrügerische Einreihung in den Soldatenstand (fraudulent enlistment) (siehe s. 158 und 161 der Army Act von 1881). Bei den eben genannten Delikten ist die militärgerichtliche Verfolgung durch jene Zeitgrenzen nicht beschränkt.

Mit dem Standrecht (Martial Law), d. h. der Aburteilung von Zivilpersonen durch Militärgewalt in Kriegszeiten, was immer als ungesetzlich gilt und wozu es, wie wir oben hörten, immer eines Idemnitätsgesetzes bedarf, haben die Militärgerichte, wie wir sie eben beschrieben haben, nichts zu tun. (Clode, Military Forces II. p. 360 Anm. 5).

Hingegen fungieren einzelne Militärgerichtshöfe auch als Militärehrenräte, da sie auch „according to custom of war" zu judizieren haben (s. Clode I. 166). Desgleichen auch sog. Courts of Inquiry in Kriegszeiten.

Ueber deren Zweck sagt einer der hervorragendsten Kenner der englischen Militärverwaltung, Sir Ch. Dilke (Parl. D. vol. 120 p. 847): „Es muss durch königliche Prärogative eingesetzte Untersuchungsgerichte (Courts of Inquiry) ausserhalb der Sphäre des Gesetzesrechts geben, die gewissermassen nur Untersuchungen anstellen, um den Generalkommandierenden im Felde darüber zu befriedigen, ob es nötig ist, eine Disziplinaraktion einzuleiten oder nicht."

Die Mitglieder eines solchen Court of Inquiry leisten nicht den Eid, wie sonst Mitglieder eines Kriegsgerichts. Sie dürfen auch keinen Eid abnehmen, es wäre denn, dass der sie einberufende Gerichtsherr dazu ermächtigt. Sie haben nur das Material für eine kriegsgerichtliche Untersuchung zu sammeln, greifen aber mitunter über diese Grenze hinaus und „verurteilen", d. h. veranlassen den kommandierenden General zur Entlassung des Offiziers, was dieser ohne Angabe weiterer Gründe tun darf. (Siehe die Debatte hierüber im Oberhause Parl. D. vol. 121 p. 611.)

Während die oben skizzierte Organisation der Militärgerichte in der Army Act von 1881 gegeben ist, ist der Militärstrafprozess, d. h. das eigene Strafverfahren geregelt durch die Rules of Procedure, die der König infolge der Ermächtigung der Army Act s. 70 unter Kontrasignatur des Kriegsministers erlassen darf (Secretary of state for war). Aus diesem Verfahren sei nur hervorgehoben, dass eine Vorsorge für rechtskundige Beisitzer faktisch nicht getroffen ist. Zwar kann der Gerichtsherr entweder in seinem Warrant die Ermächtigung zu Bestellung eines Judge Advocate, der den Verhandlungen beiwohnen und die in Betracht kommenden Rechtsfragen formulieren soll, geben oder einen solchen Judge Advocate bestellen oder ev. die Autorisation zur

Bestellung eines solchen vom Generalauditeur in London (Judge Advocate General) (Rule 101 und Manual p. 654) erbitten. Aber vor allem muss er keinen Judge Advocate heranziehen, sodann ist dieser in Praxi ein Offizier, der von dem Militärrecht gerade soviel oder gerade so wenig weiss, wie seine Kollegen, die Berufsoffiziere. In den Flottengerichten, die analog den Militärgerichten eingerichtet sind, fungieren gewöhnlich die Zahlmeister als deputy judge advocate (s. Law Magazine and Review 1901/02 vol. 25 5 S. p. 192). Dass dies ein grosser Uebelstand ist, wird von den Engländern selbst nicht verkannt. Ein nicht minder grosser Uebelstand, im Verhältnis zu unserem deutschen Militärstrafprozess [1]), ist, dass die Beisitzer des Militärgerichts nicht ein für allemal von vornherein feststehen, sondern ad hoc vom Gerichtsherrn einberufen werden. Versuche, die schon so früh als 1749 gemacht worden sind, diese Sachlage zu bessern, sind schon im Unterhause gescheitert (Parl. history vol. 14 p. 396 und Clode a. a. O. I. p. 167). Beisitzer des Militärgerichts können Fragen nur durch Vermittlung des Vorsitzenden an die Parteien richten. Hingegen kann der Beschuldigte ebenso wie sein gesetzlicher Sachwalter, Barrister oder Offizier, Fragen an die Zeugen ohne direkte Vermittlung des Vorsitzenden richten. Die Beschlussfassung über die Schuld, sowie die davon getrennte über das Strafausmass finden geheim statt, wobei der rangjüngste Offizier zuerst seine Stimme abgibt. Sonst ist aber die Verhandlung öffentlich. Ueber seine Abstimmung im Tribunal kann keines seiner Mitglieder gerichtliche Zeugenaussagen vor einem andern Gerichtshof verweigern (Clode I. 168). Nach der Urteilsfällung wird das Urteil zur Konfirmation dem Gerichtsherrn übersendet, der es an den Gerichtshof zur Revision des Schuldspruches und des Strafausmasses rückverweisen kann, aber nur einmal! In der Rückverweisung zur Revision des Schuldspruches liegt implicite immer die Ermächtigung für den Gerichtshof zur Abänderung des Strafausmasses. Höhere Strafe kann niemals infolge der Revision herbeigeführt werden. Hängt der Gerichtshof seinem ursprünglich gefällten Urteil an, so hat der Gerichtsherr nur ein Mittel: er kann die Bestätigung verweigern, und der Beschuldigte wird straflos ausgehen. In allen Fällen hat aber die Krone ein Strafmilderungs-, Umwandlungs- und Begnadigungsrecht. Wir sehen: einen geordneten Instanzenzug, wie in unserm deutschen Militärstrafprozess, gibt es im englischen Rechte nicht.

Nach der Bestätigung des Urteils durch den Gerichtsherrn werden die Strafakten eines District- oder General Court Martial dem Generalauditeur nach London zugesendet, der die Krone zur Aufhebung des Schuldspruches wegen Illegalität veranlassen kann. Mittlerweile kann aber, und das wird von englischer Seite als bedeutender Uebelstand angeführt, der Verurteilte die Strafe ganz oder zum Teil schon abgebüsst haben (Law Review a. a. O. p. 192).

In dieser Befugnis des Generalauditeurs, der früher ein Mitglied der parlamentarischen Exekutive war und dem Parlament für all seine Handlung Red' und Antwort zu stehen hatte, nunmehr aber seit 1892 permanent ist (siehe Times vom 8. Sept. 1905 p. 5), erblicken die Engländer genügend Rechtsschutz gegen Justizwillkür (s. Clode II. p. 364 f.), ob mit Recht ist eine andere Frage, die wir eher verneinen möchten [2]).

1) Siehe zum Vergleiche die knappen aber gehaltreichen Ausführungen von v. Lilienthal in Birkmeyer's Enzyklopädie der Rechtswissenschaft 2. Aufl. S. 1313 ff. und Laband im 4. Bande seines Staatsrechts.

2) Es wurden

	von gesprochenen Urteilen	bloss kassiert
1900	17,711	47
1901	19,349	67
1902	14,732	47

Siehe diese Ziffern in Parl. D. vol. 121 p. 1505.

§ 194. Die politische Würdigung der englischen Armeeverwaltung.

I. Man war und ist auch gegenwärtig in Deutschland der Ansicht, die Hauptschwierigkeit der englischen Militärverwaltung läge darin, dass das „vereinheitlichte Königreich“ dem Werbesystem anhänge und nicht zur allgemeinen Wehrpflicht übergehe. Tatsächlich denkt heute kein Mensch in England daran, und wenn zuweilen, namentlich nach wenig glücklichen Kriegen, die Begeisterung für „ein Volk in Waffen“ hie und da laut wird, so verschwindet alsbald diese Woge mit dem Wirbelwind, der sie gebracht. Gehört es doch zum ausgemachten Glaubensdogma der englischen Nationalökonomie und der durch sie repräsentierten bürgerlichen Kreise, dass man seine Zeit im Handel und den Kolonien viel besser verwerten könnte, als in der berufsmässigen Ausbildung zum Soldaten, und für beides reicht die Bevölkerung nicht aus. Die Einführung der allgemeinen Wehrpflicht hätte daher mit dem Widerstand der einflussreichsten, im Unterhause vertretenen Handelskreise zu rechnen [1]). Schon jetzt ertönt mitunter die Klage verschiedener Arbeitsgeber, dass ihnen durch den Volunteerdienst und die damit verbundenen, höchst bescheiden zugemessenen, militärischen Uebungen ganz besonders wertvolle Arbeits- und Hilfskräfte entzogen werden.

Nicht in der Art des Wehrsystems ersehen die massgebenden Kreise in England die zu überwindende Schwierigkeit, sondern in einem andern Umstande, und dieser liegt in der Verbindung parlamentarischer Regierung und Verwaltungskontrolle mit einem fachmännisch durchgebildeten, d. h. mit Militärpersonen besetzten zentralen Verwaltungsapparat. Das ist das grosse Dilemma der englischen Militärverwaltung: sie braucht, soll das Parlament in diesem Zweige der Verwaltung die oberste Kontrolle namentlich der Militärausgaben üben, an der Spitze des Ministeriums einen Mann, der im Ministerkabinett sitzt. Dieser kann aber die wachsende Fülle jener Aufgaben, die eine tüchtige Zentralstelle der Armeeverwaltung leisten soll, nicht übersehen, da er nur Civilian, d. h. in dem Detail der militärischen Verwaltung nur Laie ist. Nun wäre es das einfachste, dass er aus der Zahl der hervorragenden englischen Militärs genommen würde, wie dies in Deutschland der Fall ist. Aber das verbietet die Parteisitte, der Konventionalismus. Denn es könnte zum Militärdespotismus führen, wenn Kriegsminister im Unterhause sässen. Man denke nur an die Gefahren des Cromwellianismus in England und des Boulangismus in Frankreich. Zudem verbieten die King's Regulations, d. i. das englische Dienstreglement, jedem Unteroffizier und Soldaten Teilnahme an allen politischen und Parteidemonstrationen und die Praxis hält dafür, dass diese Bestimmung umsomehr auf aktive Offiziere anwendbar sei (Parl. D. vol. III p. 769) [2]). Gerade aber durch das Ordal solcher Parteimeetings und politischen Versammlungen muss jeder englische Parlamentarier, insb. jeder Minister in England hindurchgehen, ehe er ins Kabinett kommt, und er hört auch als Minister nicht auf, lebhaft agitierender Parteimann zu sein. Dies alles macht einem hervorragenden Militär geradezu unmöglich, Berufsparlamentarier zu werden, selbst wenn ihn das Dienstreglement daran nicht hindern würde.

Man griff deshalb am Ausgange des 18. Jahrhunderts (genau 1793) zu dem Auskunftsmittel, das Amt des Generalkommandeurs (Commander in Chief) zu schaffen, der die oberste Leitungs- und Kommandogewalt sowie die Disziplin der Armee zu üben

1) Siehe Parl. D. vol. 118 p. 534 ff., 596 ff. und 717 ff.

2) Auf die Milizoffiziere erstreckt sich dies Verbot nur dann, wenn die Miliz mobil gemacht worden ist. Parl. D. vol. 85 p. 1459.

hatte. Namentlich sollte dadurch, dass dieser Amtsträger nicht im Unterhause und Kabinett sitzen durfte, die Besetzung der Offiziersstellen und das Avancement in der Armee der politischen Bewerbung durch Parteifreunde entzogen werden. Damit beginnt die „dual control“ in der Armeeverwaltung durch den Staatssekretär des Krieges (sog. civil side) und durch den Commander in Chief (sog. military side), die nunmehr (1904) durch Beseitigung des letzteren aufgehoben wurde. Frage, ob nun die „dual control“ durch Militärs und Zivilisten in der englischen Militärverwaltung überhaupt beseitigt werden kann? Die Antwort ist kurz: Nein! **§ 194.**

Seitdem der Krimkrieg die Konsolidation der früher in mehrere Zentralstellen aufgeteilten Militärverwaltung in ein einziges Kabinettsministerium (war office), veranlasst hatte, seitdem die gesamte Militärverwaltung infolge der parlamentarischen Regierung in der Hand eines Kabinettsministers zentralisiert worden, ist immer wieder der Ruf nach Dezentralisation erhoben worden. Alle Reformen von da ab bis zur Organisationsorder des Königs im Staatsrat vom 7. März 1899, welche die bisherige Organisation regelte, dienten der Dezentralisation, d. h. der Verselbständigung der Militärsachverständigen im Kriegsministerium gegenüber dem parlamentarischen Kabinettsminister. Dezentralisation verlangen die Militärs für eine tüchtige Militärverwaltung, da nur sie kompetent seien, die Notwendigkeit der Ausgaben für die Armee zu beurteilen, während der Chef, der Kriegsminister, weil dem Parlamente untergeordnet, die Ausgaben immer einschränken wolle. Zentralisation ruft das Parlament, weil nur dadurch der ihm verantwortliche Kabinettsminister Einsicht in die Notwendigkeit des Militärbedarfs erlange, weil nur so die „bekannte Verschwendung von Staatsgeldern“ (wast of public money) verhütet werden könne. Dass an dem letzteren Beschwerdepunkte viel übertrieben, ist nicht zu leugnen. Aber ein gut Stück Wahrheit liegt doch darin. So kehrt das Dilemma wieder: entweder viel parlamentarische Verantwortlichkeit und wenig militärische Sachverständigkeit oder umgekehrt. Auch die Organisation von 1899 versuchte aus jenem Dilemma herauszukommen. Sie gab jedem der beiden Hauptpersonen, dem Staatssekretär des Krieges und dem Commander in Chief je einen aus vorwiegend militärischen Sachverständigen zusammengesetzten Beirat. Während aber der dem Staatssekretär beigegebene eigentlich nur eine tote Einrichtung war, da es vom Belieben jenes abhieng, ob und welche Angelegenheiten er an den Beirat bringen wollte, musste der dem Commander in Chief beigegebene über gewisse Angelegenheiten, darunter die Budgetposten für das kommende Finanzjahr beraten. Geriet er hiebei mit der Civil Side, d. h. mit dem Financial Secretary des Kriegsministers in Streit über die Notwendigkeit der verlangten Militärausgaben, dann entschied endgültig der Staatssekretär des Krieges, d. i. der Kriegsminister. Man sieht, die Einrichtung der kollegialen Beiräte in der Organisation ist aus dem Bestreben, militärische Sachverständigkeit und parlamentarische Regierung zu vereinigen, hervorgegangen. Offenbar scheint dies nicht gut gelungen zu sein, denn schon hat die neue Reorganisation an Stelle der bureaukratischen Spitze, die der bisherige Kriegsminister darstellt, ein Board, d. i. eine Kollegialinstanz, die aus Zivilisten und Militärs besteht, nach dem Muster der Admiralität gesetzt[1]). Es hat auch der König in Ausübung seiner Militärprärogative ohne das Parlament

1) Der Report, der zu dieser Reorganisation führte, findet sich in Parl. Papers 1904 (Cd. 1932). Das Patent des neuen Board lautet:

Edward the Seventh, by the Grace of God of the United Kingdom of Great Britain and Ireland and of the British Dominions beyond the Seas, King, Defender of the Faith, Emperor of India—

To Our right trusty and well-beloved Councillor Hugh Oakeley Arnold-Forster, Our

§ 194. Die politische Würdigung der englischen Armeeverwaltung.

I. Man war und ist auch gegenwärtig in Deutschland der Ansicht, die Hauptschwierigkeit der englischen Militärverwaltung läge darin, dass das „vereinheitlichte Königreich“ dem Werbesystem anhänge und nicht zur allgemeinen Wehrpflicht übergehe. Tatsächlich denkt heute kein Mensch in England daran, und wenn zuweilen, namentlich nach wenig glücklichen Kriegen, die Begeisterung für „ein Volk in Waffen“ hie und da laut wird, so verschwindet alsbald diese Woge mit dem Wirbelwind, der sie gebracht. Gehört es doch zum ausgemachten Glaubensdogma der englischen Nationalökonomie und der durch sie repräsentierten bürgerlichen Kreise, dass man seine Zeit im Handel und den Kolonien viel besser verwerten könnte, als in der berufsmässigen Ausbildung zum Soldaten, und für beides reicht die Bevölkerung nicht aus. Die Einführung der allgemeinen Wehrpflicht hätte daher mit dem Widerstand der einflussreichsten, im Unterhause vertretenen Handelskreise zu rechnen [1]. Schon jetzt ertönt mitunter die Klage verschiedener Arbeitsgeber, dass ihnen durch den Volunteerdienst und die damit verbundenen, höchst bescheiden zugemessenen, militärischen Uebungen ganz besonders wertvolle Arbeits- und Hilfskräfte entzogen werden.

Nicht in der Art des Wehrsystems ersehen die massgebenden Kreise in England die zu überwindende Schwierigkeit, sondern in einem andern Umstande, und dieser liegt in der Verbindung parlamentarischer Regierung und Verwaltungskontrolle mit einem fachmännisch durchgebildeten, d. h. mit Militärpersonen besetzten zentralen Verwaltungsapparat. Das ist das grosse Dilemma der englischen Militärverwaltung: sie braucht, soll das Parlament in diesem Zweige der Verwaltung die oberste Kontrolle namentlich der Militärausgaben üben, an der Spitze des Ministeriums einen Mann, der im Ministerkabinett sitzt. Dieser kann aber die wachsende Fülle jener Aufgaben, die eine tüchtige Zentralstelle der Armeeverwaltung leisten soll, nicht übersehen, da er nur Civilian, d. h. in dem Detail der militärischen Verwaltung nur Laie ist. Nun wäre es das einfachste, dass er aus der Zahl der hervorragenden englischen Militärs genommen würde, wie dies in Deutschland der Fall ist. Aber das verbietet die Parteisitte, der Konventionalismus. Denn es könnte zum Militärdespotismus führen, wenn Kriegsminister im Unterhause sässen. Man denke nur an die Gefahren des Cromwellianismus in England und des Boulangismus in Frankreich. Zudem verbieten die King's Regulations, d. i. das englische Dienstreglement, jedem Unteroffizier und Soldaten Teilnahme an allen politischen und Parteidemonstrationen und die Praxis hält dafür, dass diese Bestimmung umsomehr auf aktive Offiziere anwendbar sei (Parl. D. vol. III p. 769) [2]. Gerade aber durch das Ordal solcher Parteimeetings und politischen Versammlungen muss jeder englische Parlamentarier, insb. jeder Minister in England hindurchgehen, ehe er ins Kabinett kommt, und er hört auch als Minister nicht auf, lebhaft agitierender Parteimann zu sein. Dies alles macht einem hervorragenden Militär geradezu unmöglich, Berufsparlamentarier zu werden, selbst wenn ihn das Dienstreglement daran nicht hindern würde.

Man griff deshalb am Ausgange des 18. Jahrhunderts (genau 1793) zu dem Auskunftsmittel, das Amt des Generalkommandeurs (Commander in Chief) zu schaffen, der die oberste Leitungs- und Kommandogewalt sowie die Disziplin der Armee zu üben

1) Siehe Parl. D. vol. 118 p. 534 ff., 596 ff. und 717 ff.

2) Auf die Milizoffiziere erstreckt sich dies Verbot nur dann, wenn die Miliz mobil gemacht worden ist. Parl. D. vol. 85 p. 1459.

hatte. Namentlich sollte dadurch, dass dieser Amtsträger nicht im Unterhause und § 194. Kabinett sitzen durfte, die Besetzung der Offiziersstellen und das Avancement in der Armee der politischen Bewerbung durch Parteifreunde entzogen werden. Damit beginnt die „dual control" in der Armeeverwaltung durch den Staatssekretär des Krieges (sog. civil side) und durch den Commander in Chief (sog. military side), die nunmehr (1904) durch Beseitigung des letzteren aufgehoben wurde. Frage, ob nun die „dual control" durch Militärs und Zivilisten in der englischen Militärverwaltung überhaupt beseitigt werden kann? Die Antwort ist kurz: Nein!

Seitdem der Krimkrieg die Konsolidation der früher in mehrere Zentralstellen aufgeteilten Militärverwaltung in ein einziges Kabinettsministerium (war office), veranlasst hatte, seitdem die gesamte Militärverwaltung infolge der parlamentarischen Regierung in der Hand eines Kabinettsministers zentralisiert worden, ist immer wieder der Ruf nach Dezentralisation erhoben worden. Alle Reformen von da ab bis zur Organisationsorder des Königs im Staatsrat vom 7. März 1899, welche die bisherige Organisation regelte, dienten der Dezentralisation, d. h. der Verselbständigung der Militärsachverständigen im Kriegsministerium gegenüber dem parlamentarischen Kabinettsminister. Dezentralisation verlangen die Militärs für eine tüchtige Militärverwaltung, da nur sie kompetent seien, die Notwendigkeit der Ausgaben für die Armee zu beurteilen, während der Chef, der Kriegsminister, weil dem Parlamente untergeordnet, die Ausgaben immer einschränken wolle. Zentralisation ruft das Parlament, weil nur dadurch der ihm verantwortliche Kabinettsminister Einsicht in die Notwendigkeit des Militärbedarfs erlange, weil nur so die „bekannte Verschwendung von Staatsgeldern" (wast of public money) verhütet werden könne. Dass an dem letzteren Beschwerdepunkte viel übertrieben, ist nicht zu leugnen. Aber ein gut Stück Wahrheit liegt doch darin. So kehrt das Dilemma wieder: entweder viel parlamentarische Verantwortlichkeit und wenig militärische Sachverständigkeit oder umgekehrt. Auch die Organisation von 1899 versuchte aus jenem Dilemma herauszukommen. Sie gab jedem der beiden Hauptpersonen, dem Staatssekretär des Krieges und dem Commander in Chief je einen aus vorwiegend militärischen Sachverständigen zusammengesetzten Beirat. Während aber der dem Staatssekretär beigegebene eigentlich nur eine tote Einrichtung war, da es vom Belieben jenes abhieng, ob und welche Angelegenheiten er an den Beirat bringen wollte, musste der dem Commander in Chief beigegebene über gewisse Angelegenheiten, darunter die Budgetposten für das kommende Finanzjahr beraten. Geriet er hiebei mit der Civil Side, d. h. mit dem Financial Secretary des Kriegsministers in Streit über die Notwendigkeit der verlangten Militärausgaben, dann entschied endgültig der Staatssekretär des Krieges, d. i. der Kriegsminister. Man sieht, die Einrichtung der kollegialen Beiräte in der Organisation ist aus dem Bestreben, militärische Sachverständigkeit und parlamentarische Regierung zu vereinigen, hervorgegangen. Offenbar scheint dies nicht gut gelungen zu sein, denn schon hat die neue Reorganisation an Stelle der bureaukratischen Spitze, die der bisherige Kriegsminister darstellt, ein Board, d. i. eine Kollegialinstanz, die aus Zivilisten und Militärs besteht, nach dem Muster der Admiralität gesetzt[1]). Es hat auch der König in Ausübung seiner Militärprärogative ohne das Parlament

1) Der Report, der zu dieser Reorganisation führte, findet sich in Parl. Papers 1904 (Cd. 1932). Das Patent des neuen Board lautet:

Edward the Seventh, by the Grace of God of the United Kingdom of Great Britain and Ireland and of the British Dominions beyond the Seas, King, Defender of the Faith, Emperor of India—

To Our right trusty and well-beloved Councillor Hugh Oakeley Arnold-Forster, Our

§ 194. zu fragen, dem Kanzler des Reiches zur Ausfertigung des nötigen Organisationspatents erteilt. Wie in der Admiralität Meinungsdifferenzen der Boardmitglieder vom Kabinett entschieden werden, so sollen sie im neuen Army Council (so heisst jetzt das Kriegsministerium) durch das Defence Committee erledigt werden, das aus dem jeweiligen Premier und einigen Militärsachverständigen, die dauernd ernannt werden sollen, besteht. Dem Premier sind demnach durch diese Reorganisation bedeutend grosse Machtbefugnisse eingeräumt, da er ja im Verhältnis zum neuen Militärkollegium dieselbe Stelle einnimmt, wie das ganze Ministerkabinett zur Admiralität. Aber ist wirklich dadurch die „dual control" beseitigt? Das Amt des Commander in Chief ist zwar beseitigt, aber der Gegensatz zwischen Parlamentswünschen, repräsentiert durch den Premier, und Militärwünschen, repräsentiert durch die Militärsachverständigen im „Defence Committee" verbleibt. Das Dilemma ist nur um eine Stufe höher gerückt aus den Sphären des War office in die des Defence Committee. Die Schwierigkeit bleibt nach wie vor ungelöst. Sollten wir es aber hier nicht wirklich mit einer Antinomie zu tun haben, in die sich jede parlamentarische Regierungsweise und Kontrolle

---

trusty and well-beloved Sir Neville Gerald Lyttelton, commonly called the Honourable Sir Neville Gerald Lyttelton, Knight Commander of Our Most Honourable Order of the Bath, Lieutenant-General in Our Army, Charles Whittingham Horsley Douglas, Esquire, Herbert Charles Onslow Plumer, Esquire, Companion of Our Most Honourable Order of the Bath, Sir James Wolfe Murray, Knight Commander of Our Most Honourable Order of the Bath, Major-Generals in Our Army, Our right trusty and right well-beloved Cousin Richard Walter John, Earl of Donoughmore, Our trusty and well-beloved William Bromley Davenport, Esquire, Companion of Our Distinguished Service Order, Greeting:

Know ye that We, trusting in your wisdom and fidelity of Our especial grace, do by these presents constitute and appoint you to be Our Army Council, for the administration of matters pertaining to Our military forces and the defence of Our Dominions, with such power and authority for the purpose as has hitherto been exercised under Our prerogative by Our Secretary of State for War, Our Commander-in-Chief or other Our principal officers who have under Our Secretary of State for War been charged with the administration of the Departments of the Army.

And We do command all Our Officers of Our military forces and all others in any department of Our Military Service, that they be attendant on you and observe and execute all such orders as you may give in the exercise of your power and authority.

And know ye that We do grant unto you full power and authority from time to time to appoint such officers for conducting the business of the civil departments of Our Military Service entrusted to you as shall seem necessary to you, and to revoke the appointment of any such officers as you shall see fit, and appoint others in their place, and We enjoin all such officers and all others whom it may concern to be obedient unto you in all things as becometh.

And We grant unto you full power in relation to any power and authority for the time being vested in you under these Our Letters Patent to make such contracts and do all such other things as you may find necessary in your discretion for the better carrying on of Our Military Service, and generally to execute and to do every power and thing which formerly appertained to Our Secretary of State for War or to Our Commander-in-Chief or other principal officers aforesaid.

And know ye that your powers may be exercised and your duties performed by any three of your number, that Our right trusty and well-beloved Councillor Hugh Oakeley Arnold Forster shall be your President, and that any document may be signed on your behalf by any two of you or by any one of you and such person as you may appoint to be your Secretary.

In witness whereof We have caused these Our Letters to be made Patent.

Witness Ourself at Westminster, the sixth day of February, in the fourth year of Our Reign.

By Warrant under the King's Sign Manual.

Muir Mackenzie.

in Fragen der Armeeverwaltung verstricken muss? Die preussischen Erfahrungen § 194. der Konfliktszeit würden jedenfalls dafür sprechen.

II. Die in der heutigen Dezentralisation des War office liegende Abschwächung der parlamentarischen Kontrolle kann gegenwärtig um so leichter vollzogen werden, als die der ehemaligen Zentralisation zugrunde liegende Idee der Unterordnung der Militär- unter die Zivilgewalt insb. das Parlament durch zwei andere Mittel gewährleistet ist: 1. die (Annual) Army Act und 2. die die Militärpersonen beherrschenden Rechtsgrundsätze (s. oben S. 270 ff.).

Die Army Act, die frühere Mutiny Act, die alljährlich erlassen wird, und vor 1881 als Mutiny Act (wörtlich Meutereiakte) alljährlich die das Militärstrafrecht regelnden Bestimmungen enthielt, dient jetzt nur dazu, die ein für allemal in einem Code zusammengefassten Normen des Militärstraf- und Disziplinarrechts alljährlich wieder mit Gesetzeskraft auszustatten und ausserdem die nach der Bill of Rights (s. Art. I: „6. That the raising or keeping a standing army within the kingdom in time of peace, unless it be with consent of parliament, is against law") nötige Zustimmung des Parlaments zu einer stehenden Armee in Friedenszeiten zu gewähren. Gleichzeitig wird in der Army Act alljährlich der Präsenzstand des Heeres, zu dem das Parlament seine Zustimmung gegeben hat, festgestellt.

Der Eingang einer solchen Army Act lautet (s. z. B. die von 1902 Public General Acts 2. Ed. 7 c. 2): „Whereas the raising or Keeping of a standing Army within the United Kingdom of Great Britain and Ireland in time of peace, unless it be with the consent of Parliament, is against law: And whereas it is adjudged necessary by His Majesty and this present Parliament that a body of forces should be continued for the safety of the United Kingdom and the defence of the possessions of His Majesty's Crown, and that the whole number of such forces should consist of (folgt die Ziffer des Präsenzstandes) etc. . . . . . . And whereas no man can be forejudged of a life or limb, or subject in time of peace to any kind of punishment within this realm by martial law or in any other manner than by the judgement of his peers and according to the known and established laws of this realm; yet nevertheless it being requisite, for the retaining all the before — mentioned forces, and other persons subject to military law, in their duty, that an exact discipline be observed, and that persons belonging to the said forces who mutiny or stir up sedition, or desert His Majesty's service, or are guilty of crimes and offences to the prejudice of good order and military discipline, be brought to a more exemplary punishment than the usual forms of the law will allow . . . .

Be it therefore enacted etc." . . .

V. Kapitel.

Die eigentlichen Hofämter[1]).

Hofbeamte und Kabinettswechsel. § 195.

Auch die eigentlichen Hofämter sind dem Einfluss der parlamentarischen Regierung und Parteisitte insofern erlegen, als einerseits einige unter ihnen nur von politi-

1) Literatur: Anson II. p. 145 ff. Todd II. p. 851. Gladstone, Gleanings from Past years vol. I. p. 40. Stockmar, Memoirs II. p. 116—126. Nicolas, Proceedings of the Privy Council vol. IV. p. 219 ff. H. D. vol. 211 p. 103. Clode, Military Forces I. p. 359 ff. Lindsay, The Royal Household 1897.

§ 195. schen Freunden des jeweiligen Ministerkabinetts innegehabt werden dürfen und als andrerseits andere unter ihnen dazu verwendet werden, um im Oberhause gewisse Staatsämter parlamentarisch zu vertreten.

Bezüglich des Wechsels der Inhaber von Hofämtern mit dem jeweiligen Kabinett ist nunmehr feststehender Grundsatz, dass die im folgenden angeführten männlichen Hofbeamten immer mit dem Ministerium wechseln (H. D. vol. 47 p. 1001). Von den weiblichen Hofbeamten wechselt seit der sog. „Bedchamber Question" (1839) nur die Mistress of the Robes., die Oberkammerfrau, die meist bei der regierenden Königin die Stelle vertritt, die der Groom of the Stole, der Oberkammerherr, wenn ein König auf dem Thron ist, inne hat.

Betreffs der Verbindung bestimmter Hofämter mit Repräsentationspflichten im Oberhaus, hat Gladstone eingeführt, dass die Lords in Waiting, d. i. die dem Könige aufwartenden Lords oder Kammerherrn gewisse Staatsbehörden, die sonst im Oberhause unvertreten bleiben müssten, vertreten (H. D. vol. 194 p. 882 und Nineteenth Century 1879 p. 617).

Die mit dem Kabinette wechselnden Hofbeamten sind:

1. Der Oberhofmeister, Lord Steward of the Household. Er ist der Vorstand der Behörde „vom grünen Tuche" (Board of Green Cloth), welche schon von Coke (4 Inst. 131) als die Rechnungskammer des königl. Hofhalts bezeichnet wird. Dies ist sie auch noch jetzt, während ihre frühere Tätigkeit als Polizeikontrollbehörde für den Umkreis der königl. Wohnsitze und Paläste nunmehr seit Einrichtung der Metropolenpolizei 1829 aufgehoben ist. Nur soviel ist davon erhalten, dass für den eben bezeichneten Umkreis ein eigener Coroner, d. i. der sog. verge coroner vom Lord Steward bestellt wird (50/1 Vict. c. 55 s. 29). In dem Departement sind dann noch die politisch wechselnden Treasurer und Comptrollor of the Household und insb. der nicht wechselnde Master of the Household, der Mittelpunkt der königl. Hofhaltungskasse.

2. Lord Chamberlain, der Oberzeremonienmeister ist eigentlich der Vorsteher des königl. Hofstaats. Er hat eine weit in die Sachsenzeit zurückreichende Geschichte. Unter den Normannenkönigen, ja das ganze Mittelalter hindurch, da der königl. Schatz und der Staatsschatz nicht geschieden waren, repräsentierte der Chamberlain die camera regis, den königl. Privatschatz, und war durch zwei Substituten im königl. Exchequer vertreten. Zu Beginn der Neuzeit war das Amt des Lord Chamberlain erblich und eine Sinekure geworden, an seine Stelle für die wirkliche Leistung der Amtstätigkeit ist der heutige Chamberlain getreten. Dieser heisst nun Lord Chamberlain, während die erblich gewordene Würde von dem Lord Great Chamberlain of England getragen wird, der nur bei wichtigen Staatszeremonien, insb. bei der Königskrönung in Aktion tritt. Sie ist jetzt in den Familien der Willoughby d'Eresby und der Cholmondeley erblich. Der Lord Chamberlain, die Seele des heutigen Hofstaats, hat die Ernennung der königl. Hoflieferanten, sodann die Licenzierung von Theatern in der City von London und in Westminster[1]), in den Londoner Städten, Finsbury und Marylebone, Tower Hamlets, in Lambeth und Southwark, ferner in den Städten Windsor und Brighton und überhaupt an allen Orten, wo der Monarch sich aufhält und solange er sich aufhält.

Auch steht ihm zu aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit ein Theater zu schliessen, dem er die Licenz erteilt hat. Desgleichen steht ihm die Theaterzensur zu, da er die Aufführung eines Theaterstücks aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit verbieten kann (nach der Theatres Act von 1843, 6/7 Vict. c. 68 s. 12 und 14).

1) Die Lizenzierung der Theater an anderen Orten nimmt der Grafschaftsrat (59/62 Vict. c. 41 s. 7 [a] und 36), in Städten, die administrative Grafschaften sind, der Stadtrat vor.

3. Der Oberstallmeister, Master of the horse, Vorstand eines eigenen Departements, dem noch als politisch wechselnder Hofbeamter der königl. Stallmeister (Chief Equerry and clerk marshal) angehört. § 195.

4. Die aufwartenden Kammerherrn, Lords in waiting.

5. Der Capitain des von Heinrich VII. eingerichteten Corps der Gentlemen at arms, einer königl. Leibgarde, die nur aus ehemaligen Offizieren der Armee, von denen jeder nicht unter dem Range eines Capitains und nicht über 50 Jahre alt sein darf, besteht.

6. Der Capitain der Yeomen of the Guard, der königl. Garde, die von Heinrich VII. etabliert ist und aus 100 Mitgliedern, ehemaligen Offizieren der Armee besteht. Im Anschluss an die eben genannten sei noch der Gold Stick erwähnt, d. i. der diensttuende Leibadjutant des Monarchen, der früher dessen Verkehr mit dem Generalat, den Horse Guards, vermittelte (s. Clode a. a. O. I. p. 365). Dieser wechselt natürlich nicht mit dem Kabinett.

Nicht alle Hofämter werden aus der königl. Privatschatulle bezahlt. So z. B. werden die beiden genannten Capitaine, und der Groom of the Stole aus der königl. Zivilliste besoldet. Als Uebelstand wird gerügt, dass die genannten Hofämter nur in den seltensten Fällen nach persönlicher Tüchtigkeit besetzt werden. Wenigstens ist seit 1844 durch die Bemühungen des Prinzregenten Albert die gesamte Oekonomie des königl. Hofstaats in die Hände des politisch nicht wechselnden Master of the Household gelegt worden. (Martin Prince Consort I. 156).

IV. Kapitel.

Die alten Boards.

1. Abschnitt.

Das Schatzamt (Treasury) und die Finanzverwaltung.

„The Treasury has obtained a position in regard to the rest of the departments of the Government that the House of Commons obtained in the time of the Stuart dynasty. It has the power of purse and by exercising the power it claims a voice in all decisions of administrative authority."

Lord Salisbury im Oberhause am 30. Oktober 1900.

Die Organisation des Schatzamts. § 196.

I. Seit dem Jahre 1714, da der Duke of Shrewsbury Lord High Treasurer war, ist dieser Funktionär nicht mehr bestellt worden. Dieses Amt wurde seit 1715 immer mehreren in Kommission gegeben und fügte sich so ganz in die Anschauungen jener Zeit, die mit Vorliebe Kollegialinstanzen in den Zentralstellen bildete. Auf diese Weise entstand jene Behörde, die wir heute als Treasury Board gleich näher kennen lernen werden.

Heute wird das Board in der Weise creiert, dass 5 Personen, durch ein Patent bestellt werden, das Amt des Lord High Treasurer of Great Britain und das des Lord High Treasurer of Ireland zu versehen. Nach dem Wortlaut des Patents haben alle 5 Lords — so heissen sie nämlich, ohne Rücksicht darauf, ob sie der Peerage angehören oder

§ 196. nicht — gleiche Autorität. Danach können 2 Lords mit Autorität für alle 5 handeln. In Wirklichkeit hat sich das Amt des ersten Lord aus Gründen, die noch weiter unten ausgeführt werden, zur überragenden Stellung des Premiers und das des 2. Lords, des Chancellor of the Exchequer, zu einer alle drei andern sog. „junior Lords" überschattenden Autorität entwickelt.

Während des 18. Jahrhunderts pflegte sich das Board zu regelmässigen Sitzungen zu versammeln, nicht selten präsidierte der Monarch, dessen Stuhl übrigens noch heute im Board-Raum, d. i. im Versammlungssaal aufgestellt ist, trotzdem seit der Zeit der Königin Anna kein Monarch mehr darin Platz genommen hat (C. P. 1861 vol. 5 p. 330). Seit der Zeit übernahm der First Lord of the Tr. oder der Chancellor of the Exchequer den Vorsitz (Report on Misc. Expenditure 1847/48 C. P. vol. 18 p. 148).

Die Lords sassen an der Tafel, vor ihnen standen die beiden Sekretäre der Treasury mit den Akten, lasen dieselben vor und machten Notizen über die Form der Erledigung, wie sie vom Board beschlossen wurde. Die Entwürfe dieser Bescheide wurden dann von den Sekretären in ihren Bureaus abgefasst und dem Board als „minute" zur Genehmigung vorgelegt (S. C. P. 1861 vol. 5 p. 657). Wir sehen: es ist die uns wohlbekannte Praxis des Privy Council, die wir oben beschrieben haben, die ganze mittelalterliche Kanzleiverwaltung.

Nach dem 7jährigen, insbesondere nach dem amerikanischen und den Kriegen mit der französischen Republik, also am Ausgange des 18. Jahrhunderts hatten sich die Verwaltungsgeschäfte des Schatzamtes derart vermehrt, dass Boardsitzungen zum Zwecke von Verwaltungsentscheidungen immer seltener wurden und die Geschäfte immer mehr durch die Junior Lords, die Sekretäre und den permanenten Beamtenstab erledigt zu werden pflegten. Seit 1861 fanden Boardsitzungen nur bei ausserordentlichen Verwaltungsgeschäften, z. B. Aufnahme von Anlehn, statt. Die letzte Sitzung fand 1869 unter Gladstone als First Lord statt (C. P. 1861 vol. 5 pp. 188, 330, 396 und C. P. 1868/9 vol. 46 p. 278).

II. Die Funktionen der Treasury und ihrer Mitglieder. Von vornherein sei zur Charakteristik der hier obwaltenden Geschäftsgebahrung angeführt, dass der First Lord als Premier derart mit anderen Verwaltungsgeschäften überbürdet ist, dass er beinahe heutzutage gar nichts mehr mit den täglichen Verwaltungsgeschäften des Schatzamts zu tun hat (siehe Childers, Life and Correspondence 1901 vol. I. 126), während er noch zur Zeit der Juniusbriefe zu Ausgang des 18. Jahrhunderts von dem Autor jener Briefe für die damalige Misswirtschaft der Finanzverwaltung verantwortlich gemacht wird (Junius Letters: Letter I.). Jedenfalls stammt seine überragende Stellung sowohl in der Treasury als auch innerhalb des Kabinetts aus der wachsenden Wichtigkeit der Treasury in der parlamentarischen Regierung [1]). Die Aufgaben, die ihm heute in seiner

---

1) Eine interessante Mitteilung, wie sich das Amt des First Lord zum angesehensten innerhalb der Treasury und innerhalb des Kabinetts herausgebildet hat, findet sich in Letters of Lady Montague, Zeitgenossin Walpole's (ed. Wortley 1837) I. p. 127 ff.: „Great men have generally been of the Treasury, and when a Commissioner of the Treasury has equal favour with any of the ministers, he will be f i r s t m i n i s t e r. ... The Commissioners of the Treasury have commonly been all men of great figure and independent of one another. choosed by the King's favour.

If the List of the Commissioners of the Tr. in King Williams time be looked over, it is plain he chose men not likely to be of the same opinion; in King Charles time it was plainly so too.

My Lord Oxford (Robert Harley, Finanzminister 1710) was the first Commissioner that chose all his brethren and it is plain what was the ill consequence of giving him so uncontrolled power. If there be one or two in the Commission, who are not of Mr. Wal-

Eigenschaft als Premier zukommen, sind schon an anderer Stelle (s. oben S. 46 ff.) dargestellt worden. Hier sei nur noch folgendes hinzugefügt: Nach dem Gesetz 10 Geo. IV. c. 7 darf ein Katholik nicht die Stelle eines First Lord bekleiden. **§ 196.**

Das Recht der Patronage d. h. der Aemterbesetzung in der Treasury und den ihr untergeordneten Departements in den höheren Stellen, z. B. den Commissioners of the Inland Revenue steht ihm zu, doch nicht mehr in den unteren Stellen (C. P. 1874 vol. 24 Memorand. des Lord Lisgar App.), seitdem nämlich diese letzteren der offenen Bewerbung in Staatsprüfungen zugänglich geworden sind und seitdem ein Avancement innerhalb des permanenten Beamtenstabs sich nach festen Regeln, dem Prinzipe der Dienstanziennität (by seniority), vollzieht.

Auch ausserhalb der Treasury hat der Premier, wie wir schon sahen, ein Zustimmungsrecht zur Besetzung von Aemtern, die besonders wichtig sind. Die eigentliche Patronage hat aber hier jeder Kabinettsminister für sein Ressort. Diese vollständige Ueberantwortung an die obersten Departementschefs erfolgte durch Lord Liverpool als Premier (H. D. 193, p. 398 und 1082). Nichtsdestoweniger ist es auch heute noch üblich, bei wichtigen Amtsbesetzungen fremder Departements den Premier um seine Meinung zu fragen (siehe Morley, Walpole 159 f.).

Zur besonderen (special) Patronage des Premiers gehört die Besetzung aller geistlichen Pfründen, deren jährliche Einkommen über 20 £ ausmacht. Ungefähr 120 solcher Stellungen stehen in seiner Patronage. Doch muss er in der Regel hier die Zustimmung der Krone einholen, während der Kanzler, der, wie wir hörten, die Pfründen unter 20 £ besetzt, hiebei nach eigenem Ermessen handelt. Der Premier vergibt auch [1]) die sog. Civil List Pensions an Personen, die sich in der Literatur und Kunst besonders verdient gemacht haben, aus der kgl. Zivilliste. Bei Bischofsstellen und ihrer Besetzung wurde im 18. Jahrhundert [2]) auf bestimmte politische Gesinnung des Kandidaten gesehen. Dies Prinzip erhielt sich noch bis in die Zeiten des Lord Palmerston (Lord Palmerston in dessen Lebensbeschreibung von Ashley vol. II. 226, 331). Seit dieser Zeit ist es üblich, sich nach den in der Kirche herrschenden Parteien zu richten (High Church, Low Church, Broad Church) und jeder Partei abwechselnd ein erledigtes Amt zuzuwenden (Gladstone bei Morley II. 433 und Bryce Studies in Contemporary Biography p. 106 f.), Der Erzbischof von Canterbury wird aber so gewählt, dass er mit seiner religiösen Richtung die mittlere Diagonale zwischen allen Richtungen gehe und keiner der Richtungen ausschliesslich angehöre. Der First Lord empfiehlt als Premier auch die Beförderung zur Peerage [3]).

1. Die Funktionen des Schatzamtes, denen wir uns nun zuwenden wollen, sind folgende:

---

pole's choosing, they cannot hinder any of his projects, so that they can do no harm, and can do no good but to inform the king of his affairs. This what Mr. Walpole will endeavour to prevent all he can."

1) Doch muss auf Empfehlung eines Select Cie. des Unterhauses von 1888 in jedem einzelnen Falle der Grund, weshalb die betreffende Person ausgezeichnet wurde, dem Parlament angegeben werden (Maxwell, Smith II. p. 210 f.).

2) So nennt der Duke of Newcastle (Newcastle Papers C. S. 59 p. 33) von der Voraussetzung für Auswahl zu Bischofswürden: „that he (nämlich der Kandidat) should be and should have always been, most zealously attached to the protestant succession in his Royal Family.

3) Gladstone machte den Versuch, nach festen Grundsätzen hierbei vorzugehen. Er stellte statistische Zusammenstellungen auf, woraus sich ergab, dass 1840 auf je 1 Million Einwohner 17 Peers kamen. Unter seiner Premierschaft sank 1869 bis 1880 die Zahl auf 14. Morley, Gladstone II. p. 429.

§ 196. a. Die Kontrolle über alle Staatseinnahmen, wobei das Schatzamt durch die sog. Revenue Departments insb. die Direktion für das Steuerwesen (Commissioners of Inland Revenue) die Zolldirektion (Board of Customs), das Handelsamt, Generalpostamt, das Board of Public Works unterstützt wird.

b. Die Budgetvorbereitung, Budgetkontrolle und administrative Rechnungskontrolle über alle Verwaltungsbehörden des Landes. Wir haben schon in anderem Zusammenhange darüber berichtet. Im Zusammenhange mit dieser Tätigkeit, die die Treasury zum Mittelpunkt aller Verwaltungsbehörden und zum Zentrum macht, dem die ganze parlamentarische Regierungsweise und Verantwortlichkeit zustrebt, steht das Zustimmungsrecht des Schatzamts zu jeder wichtigen Neuorganisation innerhalb schon bestehender Zentralstellen [1]) (Report on Civil Establishments 1888 II. p. 14 ff.). In dieser Eigenschaft übt auch das Schatzamt die der Krone zustehende Befugnis [2]), die Anforderungen für den Staatsdienst vorzuschreiben. Die von der Treasury geübte Kontrolle über die Ausgaben der anderen Verwaltungsbehörden, also die administrative Budget- und Rechnungskontrolle, sowie über Beamten und Amtsneuorganisationen gehört mit zu den ältesten Bestandteilen der Praxis dieses Zentraldepartements. Es ist wieder ein gut Stück jener Verwaltungsroutine blossgelegt, die auch andere Zentralstellen in England aufzuweisen haben (W. S. Churchill a. a. O. II. p. 180 ff.).

c. Das Schatzamt hat über die Zuerkennung von Pensionen an Staatsbeamte zu entscheiden. Da die sog. Superannuation Acts, d. h. jene Gesetze, welche die Pensionsvorschriften enthalten, nur immer ein Maximum der zu verleihenden Pensionen vorschreiben, so hat das Schatzamt es in seiner Macht, je nach Verdienst die Pensionen innerhalb ein und derselben Gattung von Beamten verschieden zu gestalten. Dabei nimmt es auf seine bisherige Spruchpraxis, die beinahe zu einem Codex angewachsen ist (Todd II. p. 552), vor allem aber auf das Zeugnis Rücksicht, das der Departementschef dem zu pensionierenden Beamten ausstellt (C. P. 1847/8 vol. 18 p. 142 und C. P. 1877 vol. 49 passim.). Durch diese Machtbefugnis ist die Treasury in die Lage gesetzt, vermittelst ihres Codex von Pensionsregeln eine Art Beamtendisziplinarrecht, das in England fehlt, gewissermassen zu supplieren.

2. Die einzelnen Funktionäre der Treasury sind folgende:

a. Der Chancellor of the Exchequer. Er hat die Leitung des Schatzamts und ist dafür dem Parlamente verantwortlich. Die Verbindung dieses Amts mit dem des First Lord of the Treasury ist seit 1873 (Gladstone) nicht mehr üblich [3]) wegen der grossen Geschäftslast beider. Er ist der eigentliche Finanzminister, der dem Parlament, resp. dem Unterhaus alljährlich im Committee of ways and means das Budget vorträgt. Seine Leitung des Schatzamts ist nicht so zentralistisch, wie z. B. die des

---

1) Doch hat das Schatzamt für den Fall, dass über die Neuorganisation zwischen ihr und dem Chef der zu reorganisierenden Zentralstelle eine Meinungsverschiedenheit vorliegt, das Recht, dies einem sog. consultative committee zu überweisen, das aus einem Beamten des Schatzamts und 4 anderen permanenten Oberbeamten anderer Departements besteht, von denen einer der Civil Service Commission, ein anderer einem der Mitglieder der Obersteuerdirektion oder Zolldirektion angehört (§ 17 und 18 der Order in Council vom 15. August 1890; siehe Parl. Papers 1894 Nr. 515).

2) Diese Befugnis der Krone besteht kraft Prärogative und nicht auf Grund gesetzlicher Ermächtigung. Parl. D. vol. 111 (1902) p. 1264.

3) Vor diesem Fall kamen nur zweimal Verbindungen dieser Aemter vor, Canning 1827 und Peel 1834/5 (Morley, Gladstone II. p. 463). In solchem Falle hat der Minister, der zu dem Amte des First Lord das des Chancellor of the Exchequer erwirbt, trotz der s. 52 der Representation of People Act, die einen Austausch dieser Aemter ohne die Folge der Neuwahl zulässt (siehe Bd. I. S. 557), dennoch einer solchen sich zu unterziehen (Morley, Gladstone II. p. 468 ff. Selborne, Memorials (1865—95) I. p. 327 ff.).

Staatssekretärs: obwohl er in wichtigeren Dingen immer um Entscheid gefragt wird, wird das tägliche Verwaltungsgeschäft der Treasury meist von den Sekretären, den Junior Lords und dem permanenten Beamtenstab ohne seine Kenntnisnahme erledigt. Die festgelegte Verwaltungsroutine ist hiebei, dass alle einlaufenden Akten zuerst an die einzelnen Unterabteilungen der Treasury gelangen, hier von den Abteilungschefs erledigt werden, indem Entwürfe solcher Erledigungen abgefasst werden, die dann der assistant secretary prüft. Finden sie seine Billigung, dann werden sie einem der parlamentarischen Sekretäre, nämlich dem Financial Secretary der Treasury vorgelegt, der sie meist endgültig entscheidet, nur in zweifelhaften Fällen dem Finanzminister selbst unterbreitet (C. P. 1862 vol. 11 Ev. 1766 f. insb. Gladstones Aussage Ev. 1640). § 196.

Der Chancellor of the Exchequer verwaltet 2 Siegel: das eine das grosse Siegel des Exchequergerichtshofs, der jetzt nicht mehr funktioniert, das andere ein kleineres mit den Initialen C. E., d. i. Chancellor of the Exchequer (Thomas, History of the English Exchequer 1846 p. 102).

Zwei heute wenig bedeutungsvolle Funktionen des Chancellor of the E. wären noch hier zu nennen: Einmal der letzte Ueberrest des ehemaligen Court of Exchequer, dem seinerzeit der C. o. E. präsidierte, tritt nur einmal jährlich in Aktion, wenn nämlich die Liste der Sheriffs vorbereitet wird, die dem Monarchen zum „pricking" im Privy Council unterbreitet wird (s. darüber oben)[1][2]. Die andere Funktion ist die Ver-

1) Sehr anschaulich schildert diesen Prozess, wie er am Tage nach St. Martin jedes Jahres stattfindet, Times vom 13. Nov. 1903 wie folgt (die Sheriffs für Cornwall werden vom Prince of Wales ernannt, die für Lancashire auch vom Könige, aber nur als Herzog von Lancaster, d. h. nicht im Staatsrat [Privy Council]): „Yesterday was the „Morrow of St. Martin", and, in accordance with the usual custom, the ancient ceremony of nominating the High Sheriffs for the coming year for all the English and Welsh counties, with the exception of Cornwall and Lancashire, took place in the Court of the Lord Chief Justice of England, under the presidency of the Chancellor of the Exchequer. The names of those gentlemen who appear in the current year's list as qualified for the duty of serving the office of High Sheriff for their respective counties are read out by the King's Remembrancer in open Court, and names are added to the list as required by the Judges of the King's Bench, who attend the Court with lists, which they have brought back from their several circuits, containing the names of gentlemen in each county who have been nominated for the office. Three names are selected for each county, and when the pricking of the Sheriffs takes place later on, in March, before the King in Council, usually the name standing first in the county list is pricked by his Majesty. Any application to be relieved from serving, with the grounds of such application, is sent in to the Clerk of the Privy Council and is stated to tfie Court. In some cases applicants appear in person. More usually they send their applications for relief in writing or appear by counsel. The nomination of Sheriffs is regulated by section 6 of the Sheriffs Act, 1887, which provides that „on the 12th day of November in every year (or if that day fall on a Sunday then on the ensuing Monday) persons fit to serve as Sheriffs shall be nominated for every county at the Royal Courts of Justice in the manner that has been heretofore used and observed, and shall be so nominated by the following great officers—namely, the Lord High Chancellor of Great Britain, the Lord High Treasurer, or if there is no Lord High Treasurer the Chancellor of the Exchequer, the Lord President and others of her Majesty's Most Honourable Privy Council, and the Lord Chief Justice of England, or any two or more of such great officers, taking to them the Judges of her Majesty's High Court of Justice or any two or more of them." The Court is always presided over by the Chancellor of the Exchequer, who is generally supported by the Lord President of the Council or some other Cabinet Minister. Yesterday the Chancellor of the Exchequer was the only Cabinet Minister present at the ceremony.

Punctually at 2 p.m. the Chancellor of the Exchequer (the Right Hon. Austen Chamberlain, M.P.) took his seat on the bench. He was supported by the Lord Chief Justice (Lord Alverstone), and the other Judges present on the bench were Mr. Justice Grantham, Mr. Justice Kennedy, Mr. Justice Darling, and Mr. Justice Bucknill. Amongst those who

§ 196. leihung der Chiltren Hundreds und der anderen „Aemter“, deren Verleihung, wie wir bereits gehört haben, nur dazu dient, um Abgeordneten, welche auf ihr Mandat verzichten wollen, dies zu ermöglichen.

---

were officially present were the Clerk of the Privy Council (Mr. Almeric FitzRoy) and the King's Remembrancer (Lord Dunboyne). The proceedings appeared to excite more general interest than is usually the case, and there was a large attendance of members of the Bar and the general public.

There were few applications by nominees to be excused from serving as compared with recent years.

There were several cases in which gentlemen nominated pleaded poverty resulting from depression in the value of land. A Cambridgeshire nominee stated that if he was compelled to serve he would have to sell his land—which was 600 acres in extent—to provide funds, and on this ground he was struck off the list.

A gentleman who had been nominated for Cumberland sought to be excused on the ground that though he had property in the county he had no residence there. The Chancellor of the Exchequer, however, decided that he must remain on the list.

The name of Mr. Sotheron-Estcourt was struck of the Gloucestershire list, that gentleman having been created a peer. The nominee who stood next in the list to him said that he did not anticipate that this circumstance would occur and that he would have to serve this year. He had gone to the expense of putting his son into Lloyd's, and asked that he should be excused on those grounds.

The Chancellor of the Exchequer ordered him to be placed second.

A Lincolnshire nominee of the age of 74 was struck off on account of age.

Mr. FitzRoy said that Mr. Guthrie asked to be relieved from serving for Northamptonshire on the ground that he proposed to become a Parliamentary candidate at the next general election.

The Chancellor of the Exchequer.—Put him third on the list.

From the Shropshire and Suffolk lists the names of two members of Parliament were struck off, and diminished means were successfully pleaded by nominees from Sussex and Westmorland.

A few excuses came from Wales. Colonel Morgan, whose name has been for some time in the Glamorganshire list, and who has several times unsuccessfully sought to be removed altogether from the list, was successful on this occasion.

Mr. W. D. Benson, the counsel who represented him, said that since last year two statutory declarations had been made and one certificate given by doctors as to the applicant's state of health, and he asked that his name should now be removed from the list.

The Chancellor of the Exchequer.—Yes, he can be struck off.

Mr. FitzRoy said that another gentleman had volunteered to serve for Glamorganshire, so that the nominee standing second in the list would not suffer through Colonel Morgan's name being removed.

A Pembrokeshire gentleman, Captain Lloyd-Phillipps, was also represented by counsel, Mr. Rayner Goddard, who asked that he might be put third on the list, as he had only recently returned from South Africa and succeeded to his property. The application was granted, and the proceedings terminated.

The Sheriff for the County Palatine of Lancaster is nominated by the King as Duke of Lancaster, while the Sheriff of Cornwall is nominated by the Prince of Wales as Duke of Cornwall.“

Dies ist der 1. Akt. Der 2. vollzieht sich im Privy Council, wo aus der Liste, die für jede Grafschaft einen 3er-Vorschlag enthält, der König den betreffenden Kandidaten bestimmt. Früher war dieses Bestimmen dem Zufall überlassen, jetzt ist es genau vorbereitet und durch Haltung der Rolle so eingerichtet, dass der an 1. Stelle für die Grafschaft Genannte vom Könige zum Sheriff nominiert wird. Diesen 2. Akt im Privy Council beschreibt die Times (13. März 1903 p. 10) wie folgt: „The King held a Council yesterday at Buckingham Palace, at which the principal business was the „pricking“ of sheriffs selected to serve for the current year in the counties of England (except Cornwall and Lancashire) and in Wales. The Duke of Devonshire (Lord President of the Council), the Earl of Kintore, and Sir William Walrond, M.P., were present with Mr. Almeric FitzRoy. The list of gentlemen eligible and liable to serve as sheriffs was laid before the King, and his

2. Nächst dem Finanzminister stehen die Junior Lords; sie stehen an Bedeutung nicht bloss hinter dem Ch., sondern hinter den parl. Sekretären, eben deshalb weil eine wirkliche Kollegialtätigkeit des Board schon längst nicht mehr existiert. Ihre Hauptfunktionen sind heute die Vertretung der Treasury in den Unterhauskomitees (Report on official Salaries 1850 vol. 15 Ev. 49). Sodann pflegen sie das Pensionierungsgeschäft zu überwachen und haben häufig bei sog. interdepartmental committees der Treasury z. B. in Fällen, wo Personen wegen Steuer- und Zolldefraudationen verhaftet worden sind, unter Vorbehalt des Rechtswegs darüber zu entscheiden[1]) (C. P. 1847/8 vol. 18 pp. 166 f.) **§ 196.**

Früher war es üblich, jeden der 3 Junior Lords aus einem der 3 vereinigten Königreiche zu nehmen, seit Disraeli[2]) hat aber die Praxis aufgehört (H. D. 218, p. 765 und H. D. 234, p. 1688).

Majesty was pleased to signify his approval of the appointments in the form of pricking with a silver bodkin opposite to each of the selected names. This process does not now, as formerly, involve a fortuitous selection. It was the original practice to prick a folded paper and thus to select from carefully chosen candidates of presumably equal merit those who were destined to take office. Now the names are on a kind of scroll, are wound into the desired position by a system of rollers, and are deliberately „pricked" by the Sovereign."

2) Ein anderes Fragment des alten Court of the Exchequer ist der **Kings's Remembrancer.** Derselbe war ein alter Amtsträger in dem Court of Exchequer. Er war auch Memorator und Rememorator genannt. Seit der Judicature Act von 1873 war er dem Supreme Court attachiert und ist nun durch s. 6 der Judicature (officers) Act von 1879 in das Verwaltungsbureau des Supreme Court, das Central office, wo auch die Klagen vor dem Supreme Court eingereicht werden, transferiert. Er ist nun einer von den vielen Verwaltungsbeamten (Masters) des Supreme Court (s. 8 der zit. Acte). An seine ehemalige Stellung im Court of Exchequer erinnern folgende seiner heutigen Funktionen:

1. Er assistiert bei der Nomination der Sheriffe und der Anfertigung jener Liste, welche dem Monarchen zum „pricking" vorgelegt wird (50/1 Vict. c. 55 s. 5);

2. bei der Einschwörung des Lord Mayors der City von London;

3. beim Trial of the Pyx, d. i. bei der Nachprüfung der Münze und ihres Gewichts, die von einer Jury, bestehend aus Mitgliedern der Londoner Goldschmiedsgilde, vorgenommen wird, hat er den Vorsitz.

4. Er assistiert bei der Leistung des Lehenseides für Lehen der Krone (Queen's Remembrancers Act von 1859 s. 43).

5. Er ist der Kronfiskal, vor dem der alte Fiskalprozess zur Eintreibung von Forderungen der Krone und gewisser Staatssteuern (der Erbschafts- und Vermächtnissteuer, succession and legacy duties) in Bewegung gesetzt wird (siehe Second Report of the Legal Departments Commission 1874 p. 17; siehe auch die Crown Suits Act 1865, 28/9 Vict. c. 104; siehe auch weiter unten S. 345 ff.).

1) Freilich geht diese fixe Aufteilung der Verwaltungsgeschäfte in der Treasury auch nicht so leicht, da sie selbst im Unterhause sehr beschäftigt sind, und ausserdem würden dann die Junior Lords doch in der Zuteilung der Geschäfte den parlamentarischen oder permanenten Sekretären untergeben sein, was doch nicht angeht, da sie „theoretisch" gesprochen, deren Herren (Lords!) sind. Childers sagt deshalb (Life and Correspondence vol. I. p. 143): „With the present amount of business it is impossible to give any additional duties permanently to either of the five principal officers; and even if it were possible, there would be many objections to constituting one of those officers, while managing a division, an assistant to the secretary."

2) Dies seit dem Juli 1866. Die Sache geht offenbar auf den Einfluss des Liberalen Childers zurück, der in einem Briefe an Disraeli die Praxis, wie folgt, schildert (Life and Correspondence I. p. 141): „I can find nothing in any Act of Parliament as to the nationality of Lords of the Treasury. The English and Irish Treasuries were united in 1816. By the 14. section of 59 Geo. III. c. 98 the king was authorized to appoint two additional „persons" to be Lords, in consideration of the increase of business. I cannot find any case of a Board of Treasury containing no Irishman since the Reform Bill, but several when there was no member for an Irish constituency or a Scotch constituency. Colonel White was M.P. for Kidderminster, Lord H. Lenox for Chicester in 1852 and 1858;

§ 196. 3. Die Joint Secretaries; es gibt deren 2 parlamentarische, die mit jedem Kabinett wechseln, und von denen der Financial, wie wir oben sahen, nächst dem Ch. of the E. die Oberleitung der Treasury hat, ohne dessen Willen keine Verwaltungsreorganisation oder sonstige wichtige Massregel vor sich gehen kann (Childers a. a. O. I. 177), und der Political oder Patronage Secretary (weil er früher die nach politischen Rücksichten vorgenommene Aemterbesetzung — patronage — hatte) gegenwärtig der Regierungswhip im Unterhause ist (darüber oben S. 52). Das Amt dieser joint secretaries besteht seit 1714.

Insbesondere sind die Amtspflichten des Financial Secretary umfassend. Denn er hat nicht bloss die Last der Einsammlung der Voranschläge zum Budget, welche die einzelnen Departementschefs ihm einhändigen, sondern muss ständige Konferenzen mit diesen über die Details ihrer Verwaltungszweige abhalten, stellt das Budget zusammen und präsentiert es dem Hause. Dann die Arbeitslast im Hause! Hier ist seine Aufgabe, das Order Book des Hauses und die Tagesordnung (s. darüber oben I. S. 417) zu arrangieren und die Unterhausmitglieder beider Parteien in guter Stimmung zu erhalten, wenn es gilt, neue Budgetforderungen durchzusetzen (Maxwell, W. H. Smith I. 257: „the task of keeping members on both sides in good humour, the importance of which is not likely to be undervalued when it is remembered how many excellent and amiable schemes involving expense have to be met with a firm but conciliatory No.!") Deshalb wird auch das Amt des Financial Secretary als unmittelbare Vorstufe zum Kabinett angesehen (Maxwell, Smith a. a. O. I. 300).

Sodann fungieren die permanenten joints secretaries als Hüter der Verwaltungsroutine und Tradition des Amtes, von denen der eine erst in neuester Zeit geschaffen worden ist. Alle Kommunikationen der Treasury mit den anderen Zentralstellen gehen durch ihre Hände.

Treasury-Kundgebungen erfolgen, trotzdem sie meistens nur von einem der Sekretäre ausgehen, im Namen der „Lords" und in Form der „Minutes", d. h. eines Protokolls des Board, dessen Tagung fingiert wird. Sie werden von niemand unterzeichnet. So sehr ist noch die alte Privy-Council-praxis hier beibehalten (C. P. 1862 vol. 11 ev. 774 ff. und 1468). 1866 dachte Gladstone daran, das Amt eines 3. parlamentarischen Sekretärs im Schatzamte zu schaffen (Childers a. a. O. I. p. 133).

4. Der Treasury Solicitor, der Rechtsberater und Beistand der Treasury, hat in ihrem Namen alle Gefällsstrafprozesse einzuleiten und zu führen. Seit 1885 sind ihm auch durch 47/48 Vict. c. 58 s. 1 die Funktionen des öffentlichen Anklägers (Public Prosecutor) eines Amts, welches durch 42/43 Vict. c. 22 erst geschaffen worden, übertragen (s. darüber oben S. 186). In Schottland fungiert analog dem Treasury Solicitor der Procurator Fiscal mit ihm untergeordneten Deputies[1]).

5. Der Parliamentary Counsel to the Treasury. Dies ist der offizielle Abfasser aller Gesetzesvorlagen, die von der Regierung eingebracht werden. Mit ihm haben wir uns schon oben beschäftigt. (Bd. I. S. 576.)

Der Treasury unterstellt sind noch folgende Behörden:

Das Amt des Generalzahlmeisters, dessen Befugnisse aber von der Treasury all-

Lord Monk for Portsmouth in 1855, Mr. C. Ross for Northampton . . ." Daraus ergibt sich 1. dass die im Texte angeführte Praxis erst seit der Reform von 1832 vorlag. und 2. dass der schottische resp. irische „Lord" der Treasury nur Schotte oder Ire von Geburt zu sein brauchte, es aber nicht nötig hatte, einen schottischen resp. irischen Wahlkreis zu vertreten.

1) Auch der Procurator Fiscal von Schottland untersteht der Treasury. Die Deputy Procurators Fiscal sind vom Sheriff für seinen Gerichtssprengel bestellt, die Krone hat nur ein Veto. Sie sind nicht Staatsbeamte und haben dennoch den Weisungen des Lord Advocate gemäss Anklagen zu erheben. Siehe Parl. D. vol. 110 (1902) p. 225 ff.

mählich ganz an die Bank von England resp. Irland übertragen werden können (52/53 Vict. c. 53). (S. darüber weiter unten.) § 196.

Das von uns schon oben ausführlich geschilderte Exchequer and Audit Department (s. oben Bd. I. S. 573 ff.).

Das Münzamt (s. darüber weiter unten).

Die Staatsschuldenverwaltung (National Debt office Commissioners) (s. weiter unten).

Das Public Works Loan Office, die Commissioners, die Darlehen für gemeinnützige Bauten gewähren (s. darüber weiter unten IX. Kap.).

Das oben geschilderte Board of Public Works (s. oben I. S. 86 f.). Mitunter ist der I. Commissioner dieses Amtes ebenso Kabinettsminister, wie dies auch der Generalzahlmeister sein kann.

Die Commissioners of Inland Revenue, also die General-Steuerdirektion (s. darüber weiter unten).

Das Board of Customs, die Oberzolldirektion (s. darüber weiter unten).

Das Office of Woods and Forests and Land Revenues (weiter unten).

Das Generalpostamt (s. darüber weiter unten).

Die Staatsdruckerei (Stationary office) (darüber s. oben Bd. I. S. 134).

Die Staatskassenverwaltung. § 197.

Diese ruht auf dem Zusammenwirken der Bank von England und des Generalzahlmeisters (Paymaster General).

I. Die Bank von England[1]).

Sie wurde 1694 durch Gesetz (5/6 Will. and Mary c. 20) als Korporation geschaffen unter dem Namen „Governor and Company of the Bank of England. Der Kreationsakt selbst, zu dem obiges Gesetz ermächtigte, erging in Form von „letters patent“. Als Gegenleistung dafür, dass sie der Regierung ihr ganzes durch Aktiensubskription zusammengeflossenes Kapital im Betrage von 1 200 000 £ lieh, erhielt sie die Korporationsqualität[2]) mit dem Recht der Banknotenausgabe und dem Privileg, dass ihre Aktionäre für die Korporationsschulden nur beschränkt hafteten.

Durch mancherlei Vorschüsse, die sie der Regierung im Laufe des 18. Jahrhunderts machte, wuchsen sich schliesslich ihre Privilegien zu Monopolien aus. Seit dem Jahre 1826 wurde ihre Monopolstellung immer mehr eingeschränkt und schliesslich auf das Notenmonopol in dem weiter unten (S. 299) zu bezeichnenden Umfang reduziert. Dies geschah namentlich durch Acte von 1833 und 1844. Letztere führte insbesondere die Doppelteilung der Bank in 2 Hauptdepartements — das „Issue department“, d. i. die Notenausgabestelle und das „Banking department“, die eigene Bankgeschäftsstelle, ein.

---

1) Literatur: Für die Geschichte: Francis, History of the Bank of England, London 1848. Philippovich, Die Bank von England im Dienste der Finanzverwaltung des Staates, Wien 1885. Für die heutige Organisation: Bagehot, Lombard Street, London 1900. Henry Warren, The Story of the Bank of England 1903 und namentlich E. Jaffé, Das englische Bankwesen 1904, (wo auch reiche Literaturangaben).

2) art. XIX leg. cit.: „And be it further enacted that it shall and may be lawfull to and for theire Majesties by Letters Patents under the Great Seale of England to limitt directe and appointe how and in what number and proportions and under what rules and directions the said sume of Twelve hundred thousand pounds . . . and every or any parte or proportion thereof may be assigneable or transferable assigned or transferred to such person or persons only as shall freely and voluntarily accepte of the same and not otherwise and to incorporate all and every such Subscribers and Contributors theire Heires Successors or Assigns to be one Body corporate or Politic by the name of the Governor and Company of the Banke of England and by the same name . . . to have perpetuall succession . . .“

§ 197. Ueber Zweck dieser Trennung wird auch noch weiter unten berichtet werden. Eine Act von 1892 sieht die Möglichkeit der Verleihung einer „Ergänzungscharter" zur Regelung der inneren Bankverwaltung und -organisation vor [1]). Ueber die letztere sei nur soviel gesagt, dass sie von einem Gouverneur, Vizegouverneur und 24 Direktoren geleitet wird. Ausserdem fungiert als Organ die Generalversammlung der Bank (the general Court of the Bank of England), die 2mal jährlich tagt. (Supplemental Charter vom 19. August 1896 § 6).

Die bedeutendsten Organe sind Gouverneur, Vizegouverneur, der Court of Directors, der aus mindestens 13 Mitgliedern (Direktoren, Gouverneur oder Vizegouverneur mit eingerechnet) besteht, schliesslich der oben erwähnte General Court d. i. die Generalversammlung der Aktionäre. Letzterer steht die Wahl des Gouverneurs, des Vizegouverneurs und der Direktoren, die Feststellung der Bankstatuten und Weisungen für den laufenden Verwaltungsdienst, sowie die Feststellung der Dividenden, dies aber nur in der jedes halbe Jahr stattfindenden ordentlichen [2]) Generalversammlung (s. 7. der oben zitierten Supplementary Charter), zu. Der General Court besteht aus allen Aktionären; wahlberechtigt sind aber nur diejenigen, welche mindestens 500 £ Aktienkapital besitzen [3]). Der Court of Directors führt die laufende Verwaltung („for the direction and management of the affairs and business of the said corporation") nach den Statuten und Anordnungen der Generalversammlung („according to such by-laws, constitutions, orders, rules or directions as shall from time to time be made and given unto them, by the said general court"). Insbesondere darf der Court of Directors Geld leihen und in Empfang nehmen, sowie Bürgschaft stellen und Garantie unter dem grossen Siegel der Korporation leisten.

Der Generalgouverneur, der Vizegouverneur und die Direktoren werden alljährlich aus der Zahl der Aktionäre gewählt, der Generalgouverneur muss jedoch Brite sein (mindestens naturalisierter!) und ein Aktienkapital von 4000 £ zu eigen besitzen; der Vizegouverneur ein solches von 3000 £, jeder Direktor ein solches von 2000 £. Ausser den Amtseiden müssen diese genannten Funktionäre schwören, das sie qualifizierende Aktienkapital als Eigentum zu besitzen. Diese Eide werden entweder vom Lord Kanzler von England oder vom Finanzminister (Chancellor of the Exchequer) abgenommen. Generalgouverneur und Vizegouverneur dürfen in den genannten Versammlungen (general court, court of directors) nur bei Stimmengleichheit abstimmen.

Die Bank von England ist eine Privatkorporation (W a r r e n a. a. O. p. 5. J a f f é a. a. O. p. 7). Jedoch haben die Privilegien, die sie erwirkt, und die durch die „ewige" Schuld des englischen Staates geschaffenen Rechtsbeziehungen ihr, sozial genommen, den Charakter eines öffentlichen Instituts aufgedrückt. Erhöht wird dieser noch durch die führende Stellung der Bank auf dem englischen Geldmarkte, also durch eine rein wirtschaftliche Tatsache. —

1) Diese Ergänzungscharter ist am 19. August 1896 ergangen. Diese und die erste Charter vom 27. Juli 1694 regeln die innere Organisation und sind in den Statutory Rules and orders (Revised to Dec. 31. 1903) zu finden.

2) Ausser den ordentlichen Generalversammlungen können 3 oder mehr Direktoren auch eine ausserordentliche Generalversammlung einberufen lassen. Das gleiche Recht steht mindestens 9 gleichzeitig die Einberufung verlangenden Aktionären zu, sofern jeder von ihnen ein Aktienkapital von 500 £ besitzt.

3) Als solcher Besitz wird auch der Treuhänderbesitz (trust) angesehen, s. 4 (Abs. 2) der Supplementary Charter. Der Besitz jenes Aktienkapitals muss seit 6 Monaten vor der Wahl bestanden haben, s. 4 (1). Steht das Aktienkapital auf den Namen zweier Personen vermerkt, so entscheidet Vereinbarung oder mangels solcher die Eigenschaft als Erstregistrierter, s. 4 (3).

Ausser der weiter unten noch zu erörternden Beteiligung der Bank an dem öffentlichen Geld- und Münzwesen und an der Staatsschuldenverwaltung kommt ihre Funktion als Staatskasse hier in Betracht. Ehe wir diese Funktion näher ins Auge fassen, müssen wir noch einiges über dasjenige Staatsorgan vorausschicken, das mit an der Kassenverwaltung beteiligt ist. § 197.

II. Der Paymaster General [1]).

Er untersteht dem Finanzministerium. Im Jahre 1836 wurden (durch die Act 5/6 Will. IV c. 35) die bisher getrennten Armee- und Flottenzahlstellen vereinigt unter einem Chef, der den Namen Paymaster General führte. 12 Jahre später wurde noch daran die Stelle eines Zahlmeisters für die Exchequer-bills (Schatzanweisungen) und die eines Zahlmeisters für die Zivilbeamtengehälter geknüpft (11/12 Vict. c. 55).

Seit dieser Zeit sind demnach alle Zahlstellen konsolidiert. Seit der Act 35/6 Vict. c. 44, die den Generalverrechner des Kanzlergerichtshofs abschaffte, wurde auch das gerichtliche Depositenwesen dem Paymaster General untergeordnet [2]).

Der Generalzahlmeister übt keine seiner nominellen Funktionen selbst aus. Vielmehr ist es eine seiner ersten Amtshandlungen seinen Stellvertreter den assistant Paymaster-General mit jenen Funktionen durch Vollmacht zu betrauen. Er mengt sich nicht weiter in die Details der Verwaltung des Amtes (Pay office) (Second Report of the Committee on Public Accounts C. P. 1863 vol. 7 p. 506). Der Generalzahlmeister hat aber statt dieser nur nominellen Funktionen jedenfalls die eines Ministers, da er immer zu denjenigen Beamten gehört, welche mit dem Kabinette wechseln, und gewöhnlich Mitglied des letztern ist. Er erhält keine Bezahlung und fungiert ähnlich wie der Lord Privy Seal als Minister ohne Portefeuille, nimmt aber in dieser Hinsicht seinen überbürdeten Ministerkollegen viel Arbeit ab.

Früher seit 1848 [3]) war es üblich seine Stellung, weil sie so leicht war, noch mit der Leitung eines andern Departments, besonders der Vizepräsidentenstelle des Handelsministeriums zu verbinden. 1867 ward diese abgeschafft, und seit der Zeit wurde das Amt des Generalzahlmeisters mit dem des Kanzlers der Pfalzgrafschaft Lancaster, eine Zeit lang (Februar 1874 bis November 1875) mit dem des Generalauditeurs der Armee verbunden. Seit dem November 1875 hat für immer eine derartige Personalunion für die Generalzahlmeisterstelle aufgehört.

Ein Unterhauskomitee von 1857 (on public moneys) hatte die Aufhebung der „politischen" Position des Generalzahlmeisters empfohlen. Er sollte aufhören mit dem Kabinett zu wechseln und statt seiner politischen Tätigkeit als Parteimann ein ständiger Verwaltungsbeamter werden, der seine Amtsfunktionen nicht mehr durch Stellvertreter, sondern selbst zu besorgen hätte. Doch war das Schatzamt gegen diese Empfehlung, weil hiedurch der Generalzahlmeister zum besoldeten Beamten hätte werden müssen, was eine erhöhte Belastung des Staatsschatzes zur Folge gehabt haben würde [4]).

Das Pay office selbst wird geleitet vom assistant Paymaster General, der ein Gehalt von 1100 £ bezieht. Unter ihm dienen eine Reihe von Clerks (2 Principal Clerks, 10 First Clerks etc., zusammen 48, siehe Civil Service Estimates 1905/6. C. P. 1905 Nr. 64 p. 87). Irland besitzt einen besonderen Deputy Paymaster, der zugleich Kron-

1) Siehe dazu besonders Todd II. p. 561 ff.

2) Siehe darüber Renton vol. 9 p. 559—565.

3) Auf Anempfehlung eines Committee of the House of Commons on Miscellaneous Expenditure 1847/48.

4) C. P. vol. 39 pt. 1 p. 176: „moreover as the Paymaster-General receives no salary as such, the change recommended would entail an additional charge upon the public."

§ 197. fiskal (Treasury Remembrancer für Irland) ist. (Civil Service Estimates a. a. O. p. 88 und Parl. D. vol. 96 (1901) p. 813.)

III. Die Kassenverwaltung.

Bei der Bank von England besteht seit 1831 das Staatszentralkonto unter dem Namen „The Account of His Majesty's Exchequer"; die Subkonti der Kreditseite desselben sind nach der Natur der Staatseinnahmen, wie Steuern, Zölle, Postgefälle u. a. m. getrennt, die Subkonti der Debetseite hingegen nach Aemtern, welche direkte Ueberweisungen aus der Staatskasse empfangen: so die Staatsschuldenverwaltung, die Münze, insbesondere der Generalzahlmeister. Doch sind diese Subkonti der Debetseite nach zwei Hauptgesichtspunkten geteilt: den permanenten Staatsausgaben und den alljährlich bewilligten (Consolidated fund Services und Supply Services s. darüber Bd. I. S. 489 Anm. 2). Das gesamte Bild, welches das Staatskonto an jedem Tage liefern soll, ist, dass es alle bis zu diesem Zeitpunkte gemachten Staatseinnahmen auf der Kreditseite, alle während derselben Zeit verabfolgten Staatsausgaben auf der Debetseite darstelle. Es stellt den gesamten Kassenbestand des Staates dar, es ist das Reservoir, in das alle Staatsgelder fliessen.

Damit nun dieses Geld in die einzelnen Kanäle der Staatsverwaltung abfliesse, muss das Schatzamt in Verbindung mit dem Auditor-General das Anweisungsrecht ausüben (s. darüber Bd. I. S. 570 ff.), und zwar werden alle Geldforderungen der einzelnen Verwaltungsämter an den Paymaster-General gerichtet, der sich deshalb täglich an das Schatzamt zur Ausübung des Anweisungsrechts wendet und einen Ausweis der an dem betreffenden Tag gemachten oder vermutlich am nächsten Tag zu leistenden Zahlungen einsendet. Nun wird auf Veranlassung des Schatzamts das nötige Geld vom Staatszentralkonto auf das Konto des Generalzahlmeisters übertragen. Er verteilt nun nach Bedarf die so angewiesenen Gelder teils durch direkte Auszahlung der in London zu leistenden Geldern, teils durch Vermittlung besonderer Rechnungs- und Kassenbeamten (accountants), die den Verwaltungsämtern zur Seite stehen (s. darüber Bd. I. S. 573).

Das Konto des Generalzahlmeisters besteht der bessern Kontrolle wegen eigentlich aus 4 Fonden. In den einen (Supply Account) fliessen alle vom Schatzamt angewiesenen Geldsummen, in den Cash Account fliessen die von andern Verwaltungszweigen deponierten Summen, Rückzahlungen von Darlehen, welche ein Verwaltungszweig dem andern gewährt hat u. a. m. Diese beiden Konti dienen zur Füllung der beiden andern Fonds: dem Drawing Account, welcher Beträge enthält, die zur Einlösung von Checks des Paymasters verwendet werden, und dem Bill Account, aus dem für fällige Wechsel Geldsummen gezahlt werden. Die durch Scheidung dieser 4 Fonde herbeigeführte Kontrolle besteht nun darin, dass der Stand der Füllkonten (Supply und Cash Account) nur dem Assistant Paymaster-General bekannt ist. Durch ihn erfolgen die Anweisungen von den Füllkonten auf die beiden andern (sogenannte working accounts) stündlich. Die Anweisungen hingegen, durch welche die Zahlungen für die working accounts von der Bank von England geleistet werden, veranlasst ein Unterbeamter. Da diesem nicht bekannt ist, wie hoch das Guthaben des Drawing Account ist, so läuft er Gefahr dieses zu überschreiten, wenn er eine Veruntreuung von Staatsgeldern beabsichtigt.

Alle die genannten Konten oder Fonde sind nur rechnerische Posten der Kontrolle wegen, nach aussen stellen sie einen einzigen Fond dar, aus dem der Paymaster General resp. sein Stellvertreter Zahlungen leistet. Man hat wiederholt darauf hingewiesen, dass in Gestalt der Füllkonten (Supply and Cash account) dem Generalzahlmeister Geldsummen überwiesen sind, über deren Verwendung erst nachträgliche Verwendungskontrolle geübt wird. Zwar sind in seinen Büchern die einzelnen Etatposten

geschieden, aber nur soweit als durch die Appropriationsacte gesetzlich festgelegte Zwecke vorliegen. Daher innerhalb dieses weitgesteckten Rahmens Virements zulässig wären, namentlich wenn aus den deponierten Summen des Cash Account Zahlungen geleistet würden. Doch haben wiederholt Unterhauskomitees darauf hingewiesen, dass eine bessere Kontrolle, d. h. eine Festlegung des Cash Account und und eine Aufstellung besonderer Posten für die einzelnen Verwaltungszweige in den Büchern der Bank nur ein kompliziertes Verrechnungswesen und insbesondere pekuniären Verlust für den Staat bedeuten würde, da er dann mitunter ganz nutzlose Ueberschüsse in der Bank liegen hätte, die er nicht zur Befriedigung von andern dringenderen Staatsausgaben verwenden dürfte, für die er vielleicht anderswo Geld leihen müsste[1]). Bei dem gegenwärtigen Stand des Cash Account ist der Generalzahlmeister dieser billige Bankier[2]), welcher die Zahlungen und Darlehen zwischen den einzelnen Verwaltungszweigen vermittelt, und vermag dies nur deshalb, weil die Füllkonten einen Fond bilden. Ausserdem wird die Aufsicht über die Kassenverwaltung durch das Schatzamt in der Weise besorgt, dass sowohl der Paymaster-General als auch die Bank von England Ausweise über die vom Staatskonto übertragenen Geldsummen resp. über das Staatskonto selbst in bestimmten Zeiträumen (täglich, wöchentlich, monatlich) (s. Philippovich a. a. O. S. 178 ff.), die sich gegenseitig kontrollieren, einsenden. § 197.

Geld- und Münzwesen. § 198.

Ausser den Courantmünzen fungieren noch die Noten der Bank von England als Geld.

I. Die Banknoten[3]).

Die Bank von England geniesst bis zur Einlösung der gesamten Staatsschuld, die sie in ihren Büchern führt, gegenwärtig £ 11 015 100 beträgt und faktisch als niemals rückzahlbar angesehen wird, das Monopol der Banknotenausgabe (1833 s. 14). Dieses Monopol gilt aber nur für die Zukunft. Alle Banken, die bis zum Jahre 1844[4]) Banknoten ausgaben (B. Ch. A. von 1844), können solche Noten auch

---

1) Report of Committee on Publ. Monies C. P. 1857 vol. 9 (2. sess.) p. 539. Report of Committee on Public Accounts C. P. 1863 vol. 7 p. 505 und 507.

2) So sagt der Report von 1857 a. a. O. p. 539: „The paymaster-general is the banker of various public departments, he holds all their moneys, collects their receipts, makes their payments, and furnishes to them detached returns, upon which this accounts are founded. By far the largest portion of these receipts consists of settlements for which he acts as banker."

3) S. darüber alle die im vorhergegangenen Paragraphen zitierten Schriftsteller.

4) Vor dem Mai 1844 konnten Banken von nicht mehr als 6 Mitgliedern Banknoten in der City von London oder 3 Meilen im Umkreis ausgeben, wenn sie die nötige Lizenz nach der Bank Note Act von 1828 s. 1 erhalten. Banken von mehr als 6 Mitgliedern besassen, vorausgesetzt, dass sie keine Filiale in London hatten, das Recht, überall ausserhalb eines Umkreises von 25 Meilen um London Noten zirkulieren zu lassen (39/40 Geo III. c. 28 s. 15. B. A. 1833 s. 2 und 3 und B. C. A. 1844 s. 26). Durch diese Beschränkung der Mitgliederzahl wollte man die Bildung kräftiger Konkurrenz verhindern. Wenn sich nun die Mitgliederzahlen gegenwärtig (seit 1844) ändern, so ändert das an dem einmal erhaltenen Notenprivileg nichts, hängt dies jedoch von der Nichtüberschreitung einer bestimmten Zahl ab, dann geht es im Falle der Ueberschreitung verloren. Eine Bank, die noch aus alter Zeit ihr Notenprivileg hat, kann, ohne dies zu verlieren, nach 20/21 Vict. c. 49 s. 12 ihre Mitgliederzahl auf 10 vermehren. Wandelt sich aber eine solche Bank in eine Aktiengesellschaft mit beschränkter Haftung um, dann verliert sie ihr Notenprivileg (A. G. v. Birkbeck 1884. 12 Q. B. D. 605 und Prescott and Cie. Bank of England 1894, 1 Q. B. 351).

§ 198. ferner ausgeben (ss. 10, 12 und 23). Sie dürfen aber nicht mehr ausgeben, als der Wert der ausgegebenen Noten vor 1844 (Oktober) betragen hat (s. 11).

Das Gesetz (B. C. A. von 1844 s. 5) gestattet der Bank von England mit Genehmigung der Regierung, die von den alten Notenbanken aufgegebenen Notenprivilegien in der Art an sich zu bringen, dass sie ihre durch Gold nicht gedeckte Notenausgabe um 2/3 desjenigen Betrages erhöhen darf, welcher von den alten Notenbanken aufgegeben wurde.

Die Frage der Notendeckung hat seit der Peel'schen Reform, der eben erwähnten Bank Charter Act von 1844 (7 und 8 Vict. c. 32), umfassende Regelung gefunden:

1. Die Notenausgabe wird von den andern Geschäften der Bank gesondert in einem besondern „Issue department" betrieben.

2. Bis zum Betrage von £ 14 000 000 dürfen die von der Bank ausgegebenen Noten durch Staatsschuldverschreibungen gedeckt sein. Darüber hinaus ist Metalldeckung vorgeschrieben. Der Betrag von £ 14 000 000 wurde deshalb gewählt, weil man 1844 herausgefunden hatte, dass dies die Summe der in den Händen des Publikums befindlichen Noten in früheren Jahrzehnten war, und weil nach Ansicht der damals herrschenden currency-Theorie die Noten so fluktuieren sollten, „als ob statt ihrer nur Bargeld umliefe". Nun glaubte diese Theorie, dass nur Gold und Banknoten Umlaufsmittel (currency) seien, daher nahm sie an, dass ihr Zweck durch die Vorschrift erreicht werden könnte, nur soviel nicht durch Bar gedeckten Noten auszugeben, als der Verkehr im Durchschnitte der letzten Jahrzehnte benötigt hatte. Für alles, was darüber hinausging, wurde Bardeckung verlangt. Nach dieser Theorie ist auch das Gesetz von 1844 abgefasst.

Unter die nicht durch Bar erfolgende Notendeckung sind auch die von andern Banken zu gunsten der Bank von England aufgegebenen Notensummen zu 2/3 einzurechnen, und so betrug 1903 die nicht durch Bar erfolgte Notendeckung £ 18 450 000 [1]). Wenn alle alten Notenprivilegien an die Bank von England übergangen sein werden, wird ihre durch Bar nicht gedeckte Notenausgabe etwa 19½ Mill. £ betragen. Auf die obige Deckung von 18,45 Mill. £ werden 11 015 100 die Buchschuld des Staats an die Bank von England mit eingerechnet. Hingegen ist die Deckung eines Teils der Noten durch Wechsel, wie dies für die deutsche Reichsbank als zulässig erklärt ist (siehe Bankgesetz § 17), für die Bank von England unzulässig. Was nicht durch Staatsschuldverschreibung gedeckt ist, muss durch Gold gedeckt sein. Doch kann ein Viertel der Bardeckung Silber sein (s. 3 der B. C. A. von 1844). Es ist davon bisher noch nicht Gebrauch gemacht worden.

1) Der Zuwachs der Notenausgabe der Bank von England in den verschiedenen Jahren (1855, 1861, 1866, 1881, 1887, 1890, 1894, 1900, 1902 und 1903) ist durch folgende Bestimmung der letzten Order des Privy Council, wo die nötige Regierungsgenehmigung erteilt wird, am 10. August 1903 gegeben (Statutory Rules and Orders 1903 Nr. 668): „Now, therefore, it is this day ordered by His Majesty, by and with the advice of His Privy Council, that the said Governor and Company shall be and they are hereby authorised and empowered to increase the amount of securities in the Issue Department of the Bank of England to the extent of £ 275,000 beyond the total sum or value of £ 14,000,000 in the said Act mentioned, and of the further sums of £ 475,000, £ 175,000, £ 350,000, £ 750,000, £ 450,000, £ 250,000, £ 350,000, £ 975,000, and £ 400,000 authorised by the Orders in Council dated the 7th day of December, 1855, the 26th day of June, 1861, the 3rd day of February, 1866, the 1st day of April, 1881, the 15th day of September, 1887, the 8th day of February, 1890, the 29th day of January, 1894, the 3rd day of March, 1900, and the 11th day of August 1902, and there-upon to issue additional Bank of England Notes from the said Issue Department, in manner in the said Act mentioned, to the amount of £ 275,000."

§ 198. 3. Die Noten der Bank von England sind in England und Wales gesetzliches Zahlungsmittel. Die Banknoten der Bank von Irland sind hingegen nicht in England und die der Bank von England nicht in Irland gesetzliches Zahlungsmittel (legal tender), können aber zirkulieren. Es ist der Bank von England verboten, Noten unter 5 £ auszugeben, (7 Geo. IV. c. 6 s. 3). Es werden gegenwärtig solche von £ 5, 10, 20, 50, 100, 200, 500 und 1000 ausgegeben. Noten unter 5 £ schottischer und irischer Herkunft dürfen in England nicht zirkulieren (9 Geo. IV. c. 56).

Alle Noten der Bank von England sind gesetzliches Zahlungsmittel, d. h. sie müssen für alle Zahlungen von 5 £ und mehr angenommen werden. Befreit von dieser Annahmepflicht an Zahlungsstatt ist man nur gegenüber Zahlungen der Bank von England oder ihrer Filialen (B. of England Act 1833 s. 6). Wichtige Veränderungen, die an der Note vorgenommen werden, z. B. solche an Betrag, Datum oder Nummer der Note, machen diese ungültig (Suffell v. Bank of England 1882, 9 Q. B. D. 555). Gefälschte Noten begründen keinen Zahlungstitel gegen die Bank, und wer bona fide Schaden leidet hat nur einen Anspruch gegen denjenigen, von dem er sie als Entgelt empfangen hat. (Jones v. Ryde 1814, 5 Taun. 488, 15 R. R. 561; Bills of Exchange Act von 1882 ss. 58 [3]).

Eine gestohlene Note kann die Bank, ohne sich irgendwie haftbar zu machen und ohne die Verpflichtung der Sache nachzugehen, bezahlen. Sie kann aber zur Herbeiführung von Recherchen mit der Auszahlung für eine Zeit zurückhalten (Solomons v. Bank of England 1791, 13 East 135).

Die Banknote ist kein Inhaberpapier im technischen Sinne. Zwar bringt Nachlässigkeit beim Erwerb einer gestohlenen Note den Inhaber nicht um sein Realisierungsrecht, auch nicht Vergesslichkeit in Bezug auf die Information, die man über solche Noten bekommen hat. (Raphael v. Bank of England 1855, 17 C. B. 161.) Wohl aber, überlegte Ablehnung, Recherchen anzustellen, trotzdem der Verdacht des Diebstahls vorliegt. (Solomons v. Bank of England a. a. O., Jones v. Gordon 1877 2 App. C. 616).

4. Es zerfällt so die Bank von England in 2 Abteilungen, die eigene Bankabteilung, sog. Banking Department, und das soeben geschilderte Issue Department. Für beide Abteilungen ist die Veröffentlichung wöchentlicher Ausweise vorgeschrieben, aus denen die Höhe der Notenausgabe, des Barvorrats, der bankangehörigen Wertpapiere (Securities) und der ihr anvertrauten Gelder zu ersehen ist (3/4 Will. IV. c. 98 s. 8 und 7/8 Vict. c. 32 s. 6).

II. Die Stellung der Bank von England zum Staate, politisch betrachtet.

Das Verhältnis der Bank von England zum Staate hat im Laufe der Jahrhunderte seit der Bankgründung wesentliche Veränderung erfahren. Ursprünglich standen sich beide wie Gläubiger und zahlungsunfähiger Schuldner, also gewöhnlich feindlich gegenüber. Dies änderte sich, namentlich als die am Ruder befindliche Whigpartei unter den ersten Georgen alles Interesse daran hatte, die Bank und damit das ganze kaufmännische Publikum in guter Stimmung zu erhalten. Der Staat wurde infolgedessen zum Klienten der Bank, der er durch seine Dienstbereitwilligkeit oft treffliche Dienste leistete, namentlich wenn es sich darum handelte, in grossen wirtschaftlichen Krisen die Barzahlungen der Bank zu suspendieren. Dies ging meist in der Weise von statten, dass die Bank von der Regierung angewiesen wurde, die Zahlungen der Noten einzustellen und dafür die Zusicherung einer Indemnitätsacte erhielt [1]). Dies Verhältnis der Gefolgschaft, die der Staat der

1) Siehe z. B. über die Suspendierung der Bankakte im Jahre 1847: Sp. Walpole, Russell I. p. 459.

§ 198. Bank leistete, änderte gründlich erst Gladstone. Er emanzipierte den Staat von der Oberherrschaft der Bank und des Citygeldleihers, indem er die Postsparkassen einrichtete und dadurch dem Staate auch eine andere Anleihequelle schuf, und machte ihn zu dem, was er heute ist, zum Auftraggeber der Bank. Treffend hat Gladstone selbst diese Wandlungen des Verhältnisses zwischen Staat und Bank mit den Worten gezeichnet (Morley, Gladstone I. p. 650 f.):

„From the time I took office as Chancellor of the exchequer I began to learn that the state held in the face of the Bank an essentially false position as to finance. When those relations began, the state was justly in ill odour as a fraudulent bancrupt who was ready on occassion to add force to fraud. After the revolution it adopted better methods though often for unwise purposes, and in order to induce monied men to be lenders it came forward under the countenance of the Bank as its sponsor hence a position of subserviency which, as the idea of public faith grew up and gradually attained to solidity, it became the interest of the Bank and the City to prolong... The hinge of the whole situation was this: the government itself was not to be a substantive power in matters of finance, but was to leave the money power supreme and unquestioned. In the conditions of that situation I was reluctant to acquiesce, and I began to fight against it by financial selfassertion from the first, though it was only by the establishment of the Post Office Savings Banks and their great progressive development that the finance minister has been provided with an instrument sufficiently powerful to make him independent of the Bank and the City power when he has occasion for sums in seven figures.“

III. Das Münzwesen[1]).

1. Münzregal und Münzhoheit.

Das Münzregal ist ein Bestandteil der königlichen Prärogative schon seit der anglosächsischen Königsherrschaft. Bis zum Fall des berühmten Kardinal Wolsey (1529) war es auch an andere Grosse (namentlich geistliche) verliehen worden. Die Sterlingwährung (easterling!) d. i. Gold- und Silbergeld von bestimmtem Gewicht und Gehalt ist zuerst aller Wahrscheinlichkeit nach von Eduard III. 1351 (25 Ed. III. st. 5 c. 13) eingeführt worden. Freilich hinderte dies die Krone nicht, von Zeit zu Zeit Verschlechterung der Münze (debasement) herbeizuführen. So bediente sich ihrer unter anderen Königin Elisabeth, um ihre irischen Gläubiger zu befriedigen (Davies Reports 48), so dass ein witziger Kommentator zu Blackstone (I. 278) sagt, sie hätte ihre Grabschrift, wie sie Coke (2 Inst. 578) zitiert, verdient: „Religio reformata, pax fundata, moneta ad suum valorem reducta“. — Erst seit Karl II. hatte diese Münzverschlechterung durch die Coinage Act von 1666 (18/9 Chas. II. c. 5) aufgehört und die Münze war auf solide Grundlagen gestellt. Es war die auch noch heute bestehende Goldwährung perpetuiert. Englischer Münzgehalt und Münzwert wurden seit der Union (6 Anne c. 11 art XVI.) auch in Schottland eingeführt, wo bisher verschiedenes Geld holländischen oder hanseatischen Ursprungs umgelaufen. 1708 wurden die Strafsanktionen, wie

1) Literatur: Zur Geschichte: Blackstone I. p. 277 ff. Report of the Commissioners appointed to inquire into the constitution, management and expense of the Royal Mint, London 1849 (Blaubuch) insb. p. 1—85. Reports on the Mint C. P. 1870 Nr. 7 (Memorandum on the Mint). H. W. Chisholm, Copy of a Report to the Comptroller-General of the Exchequer upon the Trial of the Pyx, dated 10. Febr. 1866, C. P. 1866 Nr. 293. Rudings, Annals of Coinage 3. ed. 1840. Heutiges Recht: Renton vol. 1 p. 342 ff., vol. 3 p. 74 ff., vol. 8 p. 427 ff. Farrer and Giffen, The State in its Relation to Trade 1902 p. 71 ff. Kenyon (R. L.) The Gold Coins of England 1884 Hawkins E. The Silver Coins of England 1887.

sie zum Schutze des englischen Geldes bisher bestanden hatten, auch auf das schottische § 198. ausgedehnt (7 Anne c. 21).

Das gegenwärtige Münzsystem ist durch die Coinage Act von 1870 (33/4 Vict. c. 10) geregelt. Danach herrscht in England das Münzmonopol zu gunsten der Krone, d. h. diese hat das ausschliessliche Recht der Prägung von Münzen, und jedes Vergehen dagegen wird mit einer Strafe von 20 £ bestraft (s. 5 der Act von 1870). Alle Verträge, die Geldeswert zum Gegenstand haben, müssen auf die durch die Act festgesetzten Währung lauten (s. 6 l. c.), hingegen besitzt die Krone nicht mehr die sog. Münzhoheit, d. i. das Recht, das Münzsystem zu regeln [1]), sondern dies erfolgt nunmehr grösstenteils durch Parlamentsakte. Nur wo Lücken im Gesetze vorhanden sind und in einigen im Gesetze genau aufgezählten Fällen (s. 11 l. c.) kann die Krone kraft Proklamation ihre ehemals uneingeschränkte Prärogative ausüben. Sie darf die Grösse, die Stückelung bestimmen, desgleichen darf sie die Remedur (die zulässige, durch technische Unvollkommenheiten hervorgerufene Abweichung vom Normalgewicht und Normalgehalt) unter das vom Gesetze verlangte Maximum herabsetzen, das Passiergewicht (d. i. jene Abweichung vom Normalgewicht und -gehalt, welche durch Abnützung erfolgt) bestimmen. Sie darf Münzen ausser Kurs setzen (decry). Sie kann auch andere als aus Gold, Silber und Bronze angefertigte Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel bis zur Höhe von 5 s. erklären, auch ausländische Münzen mit dieser Eigenschaft ausstatten. Sie darf Münzstätten im ganzen britischen Weltreich kreieren, das ganze Münzsystem, wie es in England seit der Coinage Act von 1870 gilt, oder einen Teil desselben in irgend einer britischen Kolonie zur Geltung bringen und schliesslich, wo Lücken des Gesetzes in Bezug auf die Regelung des Münzsystems vorliegen, sie kraft Prärogative ausfüllen (s. 11 [11] l. c. „to regulate any matters relative to the coinage and the Mint within the present prerogative of the Crown which are not provided by this Act").

Münzgewicht ist die Goldunze (1 oz [2]) = ounce). Der Münzfuss (mintprice) bestimmt sich danach, dass aus einer Unze Gold £ 3,17 s., $10^1/_2$ d anzufertigen sind. Eine Unze reines Gold ist also durch die Münzverwaltung in $3,^{17}/_{20}$, $^{10}/_{240}$ und $^{1}/_{480}$ Goldsovereigns zu zerfällen. — Der Feingehalt jeder Goldmünze ist durch das Verhältnis von $^{11}/_{12}$ fein zu $^{1}/_{12}$ Legierung, bei Silbermünzen von $^{37}/_{40}$ fein zu $^{3}/_{40}$ Legierung gegeben. (Schedule 1 der Act von 1870.) Der so gewonnene Schlagschatz (seignorage), sowie alle Erträgnisse der Münzverwaltung fliessen in den Staatsschatz (s. 10 l. c.).

Die Münzen zerfallen auch hier in Währungsmünzen, die in jeder Höhe, und in Scheidemünzen, die nur bis zu einem Höchstbetrag an Zahlungsstatt genommen werden müssen.

a. Die Währungsmünzen sind Goldmünzen. Umlaufend sind nur diejenigen, welche von dem Regierungsantritt der Königin Viktoria an, geprägt wurden. Präviktorianische

1) Laband, Staatsrecht (4. Aufl.) III. S. 157.

2) Die Unze (oz) gehört zum sog. Goldgewicht (troy weight), das unter Heinrich VIII. aus Frankreich eingeführt wurde. Es ist dies eine von den vielen um diese Zeit geläufigen Nachahmungen französischer Institutionen (siehe Christian, Kommentarnote zu Blackstone I. p. 278). Zum troy weight gehören die nachstehenden Gewichtsarten:

1 Carat = 3,17 gran
Pennyweight (dwt) = 24 gran
ounce (oz) = 20 dwt, 480 gran,
Pound (genannt Pound troy zum Unterschied von Pound Avoir dupois, dem gewöhnl. Handelspfund) lb 12 oz, 240 dwt, 5760 gran,
Hundredweight (cwt) = 100 lb.

§ 198. Goldmünzen sind 1890 im vereinheitlichten Königreich eingezogen worden. (Order im Staatsrat vom 22. November 1890.) In der Mehrzahl der britischen Kolonien läuft noch jenes präviktorianische Gold um.

b. Die Scheidemünzen sind teils Silbermünzen, teils Bronzemünzen. Es laufen gegenwärtig Silbermünzen, die seit 1816 geprägt sind, um. Neue Münzarten von Silber sind 1817, 1821, 1838, 1887 und 1893 eingeführt worden, 1849 sogar der Florin (jedoch schon 1852 umgewandelt). Seit 1887 wurde der Doppelflorin als umlaufende Münze in Verkehr gesetzt. Silbermünzen müssen bis zur Höhe von 40 s. in Zahlung genommen werden, für Bronzemünzen, die seit 1861 an Stelle der frühern Kupfermünzen traten (königliche Proklamation vom 17. Dezember 1860), besteht nur bis zur Höhe von 1 s. (Coinage Act s. 4) gesetzlicher Annahmezwang. Die Höhe, bis zu welcher Scheidemünzen in den Kolonien an Zahlungsstatt genommen werden, ist in den einzelnen Kolonien verschieden, für Australien und Neuseeland, Kapkolonie, Natal und Fiji dieselbe wie für das vereinheitlichte Königreich (s. Renton vol. 3 p. 75)[1]).

Da Münzen durch häufigen Umlauf („by wear and tear") sehr an Gewicht verlieren, so musste auch Vorsorge getroffen werden, wie gross das Gewicht der Abweichung vom Normalgewicht (d. i. Passiergewicht) sein dürfte, um noch die Münze umlauffähig zu halten, sodann was mit nicht umlauffähigen Münzen (sog. light coins) zu geschehen habe. Zunächst ist das Passiergewicht durch eine Verordnung des Handelsministeriums von 1870 (Statutory Rules and Orders vol. VIII. p. 120) festgestellt. Für Goldmünzen ist sogar die Maximalhöhe des Passiergewichts („least current weight") durch Gesetz (I. Schedule zur Coinage Act von 1870) festgelegt[2]).

Nicht umlauffähige Münzen, also sowohl solche, die unter das Passiergewicht sinken, als auch solche, welche eingezogen sind und dennoch widerrechtlich im Umlauf sind, kann jeder Engländer zum Schaden und zu Lasten des Gebers vernichten (s. 7 der Coinage Act von 1870). Nicht umlauffähige Münzen, die nicht vorher durch königliche Proklamation eingezogen worden sind und auch ihr Passiergewicht nur durch Umlauf („wear and tear") und nicht durch Kippen eingebüsst haben, ferner nicht am Namen, der Zahl, den Worten oder der Marke, die sie tragen, entstellt sind, werden

1) Die umlaufenden Münzen sind die folgenden:

		Normalgewicht	Remedur
In Gold:	5 £	616,37239 Gran	1,00000 Gran
	2 £	246,54895 „	0,40000 „
	1 £	123,27447 „	0,20000 „
	1/2 £	61,63723 „	0,15000 „
In Silber:	Crown	436,36363 „	2,000 „
	Double Florin	349,09090 „	1,678 „
	Half-Crown	218,18181 „	1,264 „
	Florin	174,54545 „	0,997 „
	Shilling	87,27272 „	0,578 „
	Sixpence	43,63636 „	0,346 „
	Groat (= 4 d)	29,09090 „	0,262 „
	Threepence	21,81818 „	0,212 „
	Twopence	14,54545 „	0,144 „
	Penny	7,27272 „	0,087 „
In Bronze:	Penny	147,83333 „	2,91666 „
	Halfpenny	87,50000 „	1,75000 „
	Farthing	43,75000 „	0,87500 „

2) Es beträgt für

5	Pfund Goldmünze	612.50000	Gran	oder	39,68935
2	„ „	245,00000	„	„	15,87574
1	„ „	122,00000	„	„	7,93787
1/2	„ „	61,12500	„	„	3,96083

von der Bank von England zum Nominalwerte (Coinage Act 1889, 52/3 Vict. c. 58) § 198. eingelöst. Sinkt jedoch das Normalgewicht (Standard weight) unter 3 Gramm beim Sovereign (1 £) und Halbsovereign, dann liegt der Beweis, dass dies nur durch normale Abnützung der Münze geschehen ist (dass sie also nicht „*illegaly dealt with*“ ist), beim Inhaber (s. 1 [3] der Coinage Act von 1891, 54/5 Vict c. 72).

Das *Normalgewicht* (standard weight) ist natürlich die notwendige Voraussetzung für die Bestimmbarkeit des Passiergewichts. Deshalb ist ein solches durch Gesetz festgestellt (I. Schedule der Coinage Act von 1891) und hier zugleich die durch die Technik immer gegebenen Abweichungen, sowohl vom Feingehalt als auch vom Normalgewicht (sog. *remedy allowances* bei uns *Remedur* genannt) angegeben. Natürlich schreibt das Gesetz nur die Maximalhöhe der Remedur vor, und das Handelsministerium kann sie bis zu dieser Höhe im Verordnungswege feststellen. — Die Standardmodelle der einzelnen Münzen d. i. die Modelle mit dem Normalgewicht und normalen Feingehalt werden vom Handelsministerium in der *Chapel of the Pyx*, einem Teil der Westminster Abtei verwahrt.

2. *Die Münzprägung*.

Dieselbe erfolgt gegenwärtig in der königlichen Münzstatt (Mint) von London, und zwar werden hier die Münzen für das britische Weltreich geprägt, ausgenommen die indischen und australischen. Die erstern werden in besondern Münzstätten zu Kalkutta und Bombay, die letztern in solchen zu Sydney, Melbourne und Perth (kgl. Verordnungen im Staatsrat vom 17. September 1900 und vom 8. Februar 1896) geprägt. Diese australischen Münzstätten werden gemäss Kolonialgesetzen verwaltet, zu denen der König seine Zustimmung durch Verordnung im Staatsrat erteilt (Coinage Act von 1870 s. 11 [8 und 9])[1]).

Die Münzprägung daheim war bis zum Jahre 1851 nicht in staatlicher Regie,

---

1) Nach einem offiziellen Bericht für die Jahre 1903 und 1904 verteilten sich die Ziffern der Münzprägung im Mutterland und in den Kolonien wie folgt:

Imperial Coin Issued and Withdrawn.

Gold.

	Issued		Withdrawn	
	1903	1904	1903	1904
	£	£	£	£
£5 Pieces	—	—	189,000	—
£2 Pieces	—	—	111,000	—
Sovereigns	9,100,000	10,000,000	854.000	954,000
Half-Sovereigns	1,044,000	1,042,000	946,000	1,146,000
Totals	10,144,000	11,042,000	2,100,000	2,100,000

Silver

	Issued		Withdrawn	
	1903	1904	1903	1904
	£	£	£	£
England and Wales	127,572	184,611	260,000	580,000
Scotland	—	—	—	44,088
Ireland	—	9,300	—	6,300
Colonies	429,675	411,890	16,830	8.451
Totals	557,247	605,801	276,830	638,839

Bronze Issued

	1903	1904
	£	£
United Kingdom	97,540	70,810
Colonies	16,355	7,085
Totals	113,895	77,895

§ 189. sondern in Händen einer Korporation, die sich die „moneyers“ nannten. Sie bildeten seit 1351 eine Korporation mit einem „master of the mint“ an der Spitze. Dieser schloss den Vertrag (indenture) ab, durch welchen sich die Münzkorporation der Krone verpflichtete, gegen ein bestimmtes Entgelt die nötigen Münzen anzufertigen, und zwar bekam die Korporation für die Prägung jedes Pfundes eine bestimmte Geldsumme[1]. Seit 1851 wurde die Münze vom Staate in eigene Regie übernommen, die durch staatliche Beamten geführt wird. Der Münzmeister (master of the mint) ward schon 1799 auf ein fixes Salair gesetzt. Im Laufe des 18. Jahrhunderts ward er ein Amtsträger, der mit jedem Kabinett wechselte (ein sog. political officer), seit Dezember 1850 ward er wieder zum permanenten Beamten.

Die Coinage Act von 1870 gliederte die Münze noch enger an die Staatsverwaltung. Der Finanzminister (Chancellor of the Exchequer) wurde Master of the Mint. Das Schatzamt ist nunmehr ermächtigt, die Zahl der Beamten und ihre Amtspflichten innerhalb der Münzstatt zu bestimmen, sie anzustellen und abzusetzen, ihre Gehälter sowie die gesamte Münzverwaltung im Verordnungswege zu regeln (ss. 13—15 der Coinage Act von 1870, 33/4 Vict. c. 10).

Formalrechtlich steht jedem Privaten die Befugnis zu, sein Metallquantum auf der Münzstatt in Münzen umprägen zu lassen. Er erhält für die Unze Gold £ 3, 17 s. $10^1/_2$ d. Doch ist es faktisch die Bank von England allein, welche wegen ihrer prä-

Number of Pieces struck at the Mint.

	1903		1904	
Imperial:				
Gold	11,410,684		11,758,809	
Silver	15,017,245		13,981,476	
Bronze	38,197,376		24,673,152	
		64,625,305		50,113,437
Colonial:				
Silver	40,820,415		42,210,000	
Bronze	9,000,000		2,550,000	
Nickel	252,000		264,000	
		50,072,415		45,024,000
Totals		114,697.720		95,137,437

1) So lautet eine Indenture vom 6. Febr. 1817 (abgedruckt in den Copy of a Report a. a. O. C. P. 1866 Nr. 293 p. 27): „And our said Sovereign Lord the King doth hereby grant that there shall be allowed and paid for the coinage of any pound weight troy of gold and silver monies the prices set down in the Schedule to these presents annexed, such prices to be received by such person as the Commissioners of his Majesty's Treasury for the time being shall have appointed or shall appoint in that behalf, under the provisions of the said Act of the thirty-ninth year aforesaid, and to be applied in paying bearing and sustaining all manner of wastes provisions necessaries and charges coming arising and growing in and about the coinage of his Majesty's said gold and silver monies: And our said Lord the King doth hereby declare, that it shall be lawful for the said Master and Worker out of the said prices to be allowed and received as aforesaid for every pound weight troy of the monies of gold and silver, from time to time to cause to be paid unto the moneyers for their labour wastes and charges in the coining of every pound weight troy of the said gold and silver monies, such prices as shall be agreed from time to time between the said Master and Worker and the said moneyers, and approved by the Commissioners of the Treasury for the time being, not exceeding the prices set down in the Schedule to these presents annexed; and that it shall also be lawful for the said Master and Worker out of the said prices to be allowed and received as aforesaid for every pound weight of the monies of gold and silver, from time to time to cause to be paid unto the melter for his labour and charges such prices as shall be agreed from time to time between the said Master and Worker and the said melter, and approved by the Commissioners of the Treasury for the time being, not exceeding the prices set down in the Schedule to these presents annexed.“

ponderierenden Stellung auf dem Geldmarkt das Metall der Münze zur Umprägung zuführt, dem einzelnen, der ihr aber zu diesem Zwecke Gold verkauft, nur £ 3, 17 s. 9 d pro Unze zahlt und die Differenz als Maklerlohn einstreicht. Diese Differenz zahlt jeder gern, weil er dadurch namentlich dem Zinsenverlust entgeht, der während der Zeit, welche zur Herstellung der Münzen nötig wird, sonst unvermeidlich wäre. Die Bank von England ist kraft Gesetzes zum Ankauf des Metalls (sog. bullion) zum festgesetzten Preise verpflichtet. § 198.

3. Die Münzprüfung im sog. „trial of the Pyx".

Seit dem Jahre 1279 besteht eine besonders feierliche Prüfung der auszugebenden, neugeprägten Münzen auf ihre Uebereinstimmung mit den Münzmodellen. Seit dem Jahre 1343 (unter Eduard III.) ist es üblich, dass diese Prüfung durch besondere Sachverständige erfolge. Mit der Zeit bürgerte sich der Brauch ein, dass die Mitglieder der Goldschmiedzunft von London als Jury fungierten, die jene Prüfung vornahmen. Das gegenwärtig durch die Staatsratsverordnung vom 29. Juni 1871 vorgeschriebene Verfahren ist das folgende:

Wenigstens einmal in jedem Jahre soll das Schatzamt mittelst Warrant einen Tag für die Abhaltung des sog. trial of the Pyx (= box-Büchse) anordnen. Diese feierliche Prüfung wird in der Goldschmiedhalle zu London abgehalten unter dem Vorsitz des King's Remembrancer (über diesen oben S. 291 Anm. 2). Durch den Warrant[1]) wird die Goldschmiedzunft aufgefordert, eine Jury zu stellen. Diese muss aus 6 Mitgliedern der Zunft zusammengesetzt sein. Gleichzeitig wird das Handelsministerium aufgefordert, die in seiner Verwahrung befindlichen Münzmodelle (standard) beizustellen. Die Aufgabe der Jury ist es nun, die Uebereinstimmung der neugeprägten Münzen mit dem Standard sowohl auf Feingehalt als auch Normalgewicht festzustellen, unter Beobachtung der zulässigen Remedur. Zu diesem Zwecke wird von je 2000 Münzstücken eine mit dem Modell verglichen (Staatsratsverordnung vom 30. Januar 1901 § 4). Das Verdikt, das die Jury fällt, wird dem obigen Warrant beigefügt, nachdem es zuvor von den Mitgliedern der Jury unterzeichnet worden, und in dem Amt des King's Remembrancer als Original, im Schatzamt, Handelsministerium und im Amt des Münzmeisterstellvertreters (Deputy Master of the Mint)[2]) in Abschrift verwahrt.

---

1) Der Warrant hat folgende Form:

We, the Lords Commissioners of Her Majesty's Treasury, do hereby appoint that a trial of the Pyx, pursuant to the Coinage Act, 1870, shall take place on ________, the ________ day ________, one thousand eine hundred and ________, at ________ o'clock ________ noon, at Goldsmiths' Hall, in the city of London, and let a Jury be summoned for the said trial, and let all proper parties have notice accordingly.

Witness the hands of us ________ and ________ being ________ of the said Lords Commissioners, this day of ________, one thousand eine hundred and ________

[Signatures.]

2) Dieser ist nunmehr der Chef der Münzstatt. Das Münzamt umfasst folgende Beamte:

	Salär	
Deputy Master	1200	£
Chief Clerk	550—700	„
Senior Clerk and Registrar	300—450	„
Staff Clerk	300—400	„
Superintendant des sog. Operative Department (d. i. der Werkstätte)	700—900	„
Assistent desselben	360—500	„
Chemiker und Feingehaltprüfer (Assayer)	700—900	„
Hilfschemiker und Prüfer	350—550	„

§ 199.

Die Staatsschuldenverwaltung[1]).

I. Geschichtlicher Ueberblick über die Entwicklung der Staatsschulden (National Debts).

Bis zur „glorreichen Revolution" war die Staatsschuld Englands ganz unbedeutend. Sie betrug beim Regierungsantritt Wilhelms III. bloss 664 263 £, d. i. jene Summe, die noch Karl II. aufgenommen und nicht zurückgezahlt hatte (Hallam III. p. 134 Note d.).

Seit der Zeit begann aber England durch seine führende Stellung in der europäischen Politik und die damit verbundenen Kriege eine gewaltige Schuld anzuhäufen. Davon fielen in die Regierungszeit:

	in Mill. £.
Wilhelms III. (insbesondere die Kriege mit Ludwig XIV. bis zum Ryswicker Frieden) etwa	16
Annas (Spanischer Erbfolgekrieg!)	38
Georgs II. (Oesterreichischer Erbfolgekrieg, Krieg mit Frankreich, beendet durch den Aachener Frieden, 7jähriger Krieg)	87
Georgs III. (Krieg gegen die nordamerikanischen Kolonien)	121
„ „ (Revolutions- und Koalitionskriege gegen Frankreich und Napoleon)	601,5

Im 19. Jahrhundert kommen dann noch von grösseren Staatsanleihen in Betracht:

	in Mill. £.
1835/6 Kompensationen für die Abschaffung der Sklaverei in den Kolonien	20
1855/6 Krimkrieg etwa	30
1901/03 Burenkrieg und Operationen in China etwa	149,482

Wie verschwenderisch man in früheren Zeiten mit Staatsanleihen umging, geht daraus hervor, dass man in jüngster Zeit die Berechnung anstellte, wonach die Staatsschuld um $^{2}/_{5}$ mehr beträgt, als der Staat wirklich erhalten hatte, und dass infolgedessen der Staat etwa 6—7 Millionen £ jährlich mehr an Zinsen zahlen muss, als er zahlen würde, wenn die Staatsschuldscheine zu pari ausgegeben worden wären. (Encycl. Brit. 9. ed. vol. 17 tit. National Debt.)

Gegenwärtig (1904) beträgt die Staatsschuld 794 498 099 £ (s. C. P. 1904 Nr. 2065 p. 9).

Schon seit früher Zeit hatte der Staat bei Aufnahme der Staatsschuld die Hilfe der Bank von England in Anspruch genommen. Diese selbst ward 1694 in der Weise gegründet, dass sie ihr ganzes Kapital, das sie zusammengeschossen hatte, dem Staate lieh gegen das Recht der Notenausgabe und das Privileg der beschränkten Haftung ihrer Aktionäre. Mit der Zeit ist diese Schuld des Staats an die Bank von England bei gleich-

---

1) Literatur: Für die Geschichte: Sinclair, History of the Revenue 3. ed. vol. I. p. 425 ff. Fenn, On Funds 16. ed. 1898. Philippovich, Die Bank von England a. a. O. Bastable, Public Finance 1895. Renton vol. 9 p. 44 ff. Encyclop. Britanica vol. 17 lit. Nat. D. Sänger im Finanzarchiv Bd. VIII. S. 1 ff. C. H. P. Inhulsen im Finanzarchiv Bd. XIII. S. 86 ff., XIV. S. 717 ff. und XVII. S. 378 ff. Hilsenbeck, Die Deckung der Kosten des Krieges in Südafrika von 1899—1902 auf seiten Englands. Münchener volkswirtschaftliche Studien 1901. Besonders eingehend Konrad Zorn, Ueber die Tilgung von Staatsschulden 1905 (in Zorn und Stier-Somlo, Abhandlungen aus dem Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht Bd. I. Heft 3). Von englischen Blaubüchern: Report of the Commissioners for the Reduction of the National Debt 1786—1890 C. P. 1891 Nr. 6539 und Return on National Debt C. P. 1904 Nr. 2065.

zeitiger Vermehrung ihrer Privilegien immer mehr angewachsen und beträgt gegenwärtig 11015100 £. An eine Zahlung dieser Schuld denkt aber der Staat nie. Sie ist und bleibt eine Buchschuld, die der Bank nur zu dem Zwecke nützt, dass wie wir oben gehört haben, diese Nominalschuld als Teil der Deckung der ausgegebenen Banknoten angesehen wird. § 199.

Seit 1751 verwendet der Staat die Bank von England gegen Entgelt als Institut zur Verwaltung der Staatsschuld. Die Bank von Irland dient seit der Act 21/2 Geo. III. c. 16 gleichen Zwecken.

Gegenüber der eben geschilderten Höhe der Staatsschuld sind schon seit dem 18. Jahrhundert Mittel zur Herabminderung ersonnen worden. Zwei grosse Gruppen solcher Mittel kommen hier in Betracht. Jährliche Tilgungen der Staatsschuld (Redemptions of the National Debts) und Konversionen der Staatsschuld (Conversions of the N. D.).

1. Die Jahrestilgungen[1]).

Schon zu Beginn des 18. Jahrhunderts unter dem berühmten R. Walpole, als Finanzminister, wurden Jahrestilgungen der Staatsschuld auf dem Wege der sog. „sinking funds" vorgenommen (s. Morley, Walpole p. 180 f.). Danach sollten Staatsgelder alljährlich in einem besonderen Fond akkumuliert und zur Tilgung der Staatsschuld verwendet werden. Die erste Act, die einen solchen „sinking fund" einführte, war 3 Geo. I. c. 7. Trotz der gesetzlichen Festlegung wurden die in dem Fond akkumulierten Staatsgelder zu ganz anderen Zwecken als zur Schuldentilgung verwendet. Dies führte Pitt den Jüngern 1786 zur Einrichtung eines anderen „sinking fund". Danach sollten aus den Jahresüberschüssen des Staatshaushaltes 1 Million £ jährlich in einen besondern Fond und zwar in Form vierteljährlicher Raten gezahlt werden. Dieser Fond sollte von einer eigens neu geschaffenen Behörde, den auch noch heute vorhandenen National Debt Commissioners, verwaltet und seine Erträgnisse zum Ankauf von Staatsschuldverschreibungen verwendet werden.

Die letzteren wurden jedoch nicht vernichtet, sondern von der Finanzverwaltung des Staats verzinst und die daraus hervorwachsenden Zinsen der Schuldentilgungskasse zugeführt. Dies sollte solange dauern, bis vermöge der Jahreszuschüsse und Zinsen sowie Zinseszinsen der Betrag der Gesamtschuld erreicht wäre und diese sich so „automatisch" aufgezehrt hätte.

Der Pitt'sche Plan wurde dann durch Gesetz (26 Geo. III. c. 31) realisiert. Sein Hauptfehler[2]) bestand darin, dass hiedurch die Möglichkeit geboten war, durch

1) Die wichtigsten diese Materie prinzipiell regelnden Gesetze sind ausser den im Texte angeführten noch: The Crown Lands Act 1860 (29/30 Vict. c. 62 s. 13), The National Debt Redemption Act 1889 (52/53 Vict. c. 4) und die National Debt Redemption Act 1893 (56/57 Vict. c. 64).

2) Derselbe wurde zuerst von einem Dr. Hamilton 1813 aufgedeckt. Dessen Essay war eine Kritik des Planes von Dr. Price (1772), auf dessen Grundlage Pitt seinen Sinking Fund eingerichtet hatte. Resolutionen von Hume 1826 und eines 1828 tagenden Unterhauskomitees legten den Fehler vor aller Augen bloss. Dies Unterhauskomitee führte an der markanten Stelle besonders aus: „The Committee, upon the whole, are of opinion that the following principle in the future regulation of the Sinking Fund should be adopted: That regard being had to the total amount and fluctuating nature uf our Revenue, as well as to the necessity not only of carefully avoiding any addition to the public debt, but also of reducing it as far as possible in time of peace, it will be expedient in estimating the Supply and Ways and Means, to keep in view the necessity of a surplus of not less than £ 300,000 in each year but that in the case the eventual annual surplus should not amount to £ 3,000,000 the deficiency ought not to be supplied by borrowing." (Siehe C. P. 1891 Nr. 6539 p. 29 ff.)

§ 199. Aufnahme von Staatsschulden „Jahresüberschüsse" zu fingieren, aus denen zwar ein Teil der alten Schulden gedeckt wurde, wobei aber die Zinsen der neuern zur Deckung der fingierten „Jahresüberschüsse" aufgenommenen Schulden mitunter ungleich höher waren als die alten dadurch getilgten. Dieser Uebelstand bewirkte eine Reihe von gesetzlichen Modifikationen (1813 durch 53 Geo. III. c. 35, 1823 durch 4 Geo. IV. c. 19 und namentlich 1829 durch 10 Geo. IV. c. 7), wodurch auch die unfundierte Schuld in den Bereich der Tilgungsmöglichkeit gezogen und an Stelle des bisherigen Prinzips der Zwangstilgung, das der freien Tilgung von Staatsschulden eingeführt wurde. Erst 1876 ist der Pitt'sche Sinking Fund (er hiess seit 1829 „Old Sinking Fund") vollends beseitigt worden (Gesetz 38/9 Vict. c. 45). In diesem Jahre wurde nun durch das eben angeführte Gesetz der sog. „New Sinking Fund" etabliert.

Danach sollen alljährlich 28 Mill. £ als fixe Summe zur Verwaltung ev. Tilgung der Staatsschuld-Zinsen im Etat ausgeworfen werden. Was nach Begleichung aller Jahreszinsen und -Kosten der Staatsschuld als Ueberschuss verbleibt, wird in einen besonderen Fond den „New Sinking Fund" gezahlt, dessen Ertrag zum Ankauf von Staatsschuldverschreibungen verwendet wird. Man war sonach zum Prinzip der Zwangstilgung wieder zurückgekehrt.

Die oben fixierte Summe von 28 Millionen £ erfuhr mannigfache Reduktionen. So wurde sie 1900 aus Anlass des Transvalkrieges auf 25 Millionen £ reduziert (62/3 Vict. c. 9) und beträgt jetzt (1904 durch 3 Edw. VII. c. 27) 27 Millionen £.

Die Ueberschüsse, die als New Sinking Fund zur Schuldentilgung zu verwenden waren, wurden zur Zeit des Transvalkrieges suspendiert, betragen gegenwärtig für das Finanzjahr 1903/4 1 464 087 £ 1 s. 9 d. (s. Return a. a. O. p. 42).

In der Budgetrede des Finanzministers von 1905 (10. April 1905) ist ein neuer „Sinking Fund" von je 1 Million £ durch 10 Jahre hindurch zahlbar vorgeschlagen und dann auch festgelegt worden. Doch hat dieser „Sinking Fund" das charakteristische, dass er nicht suspendiert werden darf, weil er Teil des Vertrags mit den Staatsgläubigern ist[1].

Die Rückkehr zum Prinzip der Pitt'schen Zwangstilgung ist unter den gegenwärtigen Zinsverhältnissen kein Fehler, wie sie es einst war, da der Zins von Staatsschulden immer mehr die Tendenz zum Sinken als zum Steigen gehabt hat und man infolgedessen gewöhnlich billigere Zinsen für neue als für die alten Schulden zahlt.

Doch ist sie gegenwärtig durch den „New Sinking Fund", nicht allein durchzuführen, weil sie sonst zu gering wäre. Als Ergänzung hiezu tritt die seit Gladstone als Tilgungsform eingeführte Zeitannuität. Wir werden ihre Rechtsstruktur noch weiter unten kennen lernen. Sie bestand schon seit 1694 in England und war anfangs nur als Anleihe aufgefasst, die man leichter abtragen konnte, weil es mittelst jährlicher Zahlungen erfolgte, die neben dem Zinsenbetrage noch eine gewisse Summe

1) Der Finanzminister sagte: „I am aware that there is a certain amount of novelty about this proceeding, because the Sinking Fund which I propose to attach to the new bonds will form part of the bargain with the public creditor and cannot therefore be suspended under any circumstances. Even during the late war more than a million of the then existing Sinking Fund was subject to the same condition; and I think the course proposed is justifiable when the security to which the Sinking Fund is attached is itself of comparatively short duration and when the amount of Sinking Fund remaining available as a war reserve is itself sufficiently large. Though is has not been customary for the State to attach specific Sinking Funds to securities for which it is itself directly liable, we have several precedents for such a course as I propose in connexion with guaranteed loans, such, for instance, as the Turkish loan of 1855, the Egyptian loan of 1885, and the Greek loan of 1898."

auf das Kapital zurückzahlten. Die Tilgung war allerdings damals jedenfalls nicht als § 199. Hauptzweck durch diese Schuldenform angestrebt, sondern galt „eher als Nachteil denn als Vorteil".

Erst Gladstone hat 1860 sie zu einer regelmässigen Tilgungsform erhoben indem er an Stelle der in diesem Jahre ablaufenden 1761 ausgegebenen langen Annuitäten neue Annuitäten setzte.

Desgleichen wurden von ihm an Stelle der 1869 ablaufenden, im Jahre 1821 ausgegebenen, neue eingeführt. Dadurch wurde zum Prinzip erhoben, dass die Tilgung durch Annuitäten eine Zwangstilgung der Staatsschuld sei, denn auf diese Weise muss eine bestimmte von vornherein fixierte Summe zur Deckung der alljährlich fälligen Annuitäten in den Etat eingesetzt werden.

Ein nicht unbeliebtes Mittel zur Beschleunigung der auf diesem Wege vorgenommenen Tilgung ist die, dass Annuitäten, namentlich wenn sie ein gesuchtes Anlagepapier geworden, nach einem gewissen Zeitraum ihres Bestehens auf der einen Seite in ihrem Endtermin verlängert, auf der andern Seite in der Rente herabgesetzt werden. Die dadurch vorgenommenen Ersparnisse können dann zu neuer Schuldentilgung (resp. Einführung neuer Annuitäten) verwendet werden. Dies erfolgte z. B. 1883 (s. Zorn a. a. O. p. 71).

Wie wesentlich diese Tilgungsform durch Annuitäten ist, geht daraus hervor, dass sie 1904 gegenüber einer Staatsschuld von 794½ Millionen £ 51,3 Millionen £ betrugen. (S. Return a. a. O. C. P. 1904 Nr. 2065 p. 3)[1]). Die Tilgung durch

1) Der genannte Return gibt auch eine statistische Uebersicht über die Tilgung der Staatsschuld 1836—1904:

Verwaltungsjahr endend am:	Schuldhöhe	Abzahlung
5. Januar 1836	846,057,745	+ 16,171,604
„ 1837	845,489,698	— 568,047
„ 1838	841,869,483	— 3,620,215
„ 1839	840,360,623	— 1,508,860
„ 1840	839,036,131	— 1,324,492
„ 1841	838,784,447	— 251,684
„ 1842	840,790,562	+ 2,006,115
„ 1843	838,675,616	— 2,114,496
„ 1844	838,295,992	— 379,624
„ 1845	833,795,383	— 4,500,609
„ 1846	829,750,615	— 4,044,768
„ 1847	826,077,093	— 3,673,522
„ 1848	831,641,566	+ 5,564,473
„ 1849	831,353,619	— 287,947
„ 1850	828,909,728	— 2,443,891
„ 1851	823,722,830	— 5,186,898
„ 1852	818,044,921	— 5,677,909
„ 1853	813,473,857	— 4,571,064
„ 1854	803,552,750	— 9,921,107
Vierteljahr bis 5. April 1854	802,021,655	— 1,531,095
31. März 1855	806,714,160	+ 4,692,505
„ 1856	833,728,979	+ 27,014,819
„ 1857	836,811,622	+ 3,082,643
„ 1858	831,191,723	— 5,619,899
„ 1859	828,680,166	— 2,511,557
„ 1860	822,835,579	— 5,844,587
„ 1861	821,954,219	— 881,360
„ 1862	821,290,132	— 664,087
„ 1863	821,538,461	+ 248,329

§ 199. den New Sinking Fund betrug 1904: nur 1 148 608 £ 11 d.[1]).

2. Die Konversionen[2]).

Unter Konversion der Staatsschuld versteht die englische Rechtsterminologie die Umwandlung einer Staatsschuld mit bestimmter Verzinsung in eine solche von niederer Verzinsung oder geringerem Nominalbetrag. Die bedeutendsten Konversionen, die seit Beginn des 18. Jahrhunderts stattgefunden, sind:

			jährl. Ersparnis in £.
die von Walpole 1716	Umwandlung	von 5% in 4% Konsols	325 000
„ „ Pelham 1749	„	„ 4% in 3% „	565 000
„ „ Vansittart 1822	„	„ 5% in 4% „	1 500 000
„ „ Robinson 1824		„ 4% in 3½% „	380 000

Verwaltungsjahr endend am:	Schuldhöhe	Abzahlung
31. März 1864	817,192,727	— 4,345,734
„ 1865	812,742,858	— 4,449,869
„ 1866	803,375,882	— 9,366,976
„ 1867	800,870,529	— 2,505,353
„ 1868	797,815,458	— 3,055,071
„ 1869	797,777,090	— 38,368
„ 1870	793,089,295	— 4,687,795
„ 1871	787,343,229	— 5,746,066
„ 1872	784,161,196	— 3,182,033
„ 1873	777,473,008	— 6,688,188
„ 1874	771,237,480	— 6,235,528
„ 1875	767,268,559	— 3,968,921
„ 1876	769,405,590	+ 2,137,031
„ 1877	768,713,507	— 692,083
„ 1878	770,921,944	+ 2,208,437
„ 1879	771,775,078	+ 853,134
„ 1880	770,604,774	— 1,170,304
„ 1881	765,205,030	— 5,399,744
„ 1882	759,919,976	— 5,285,054
„ 1883	753,853,902	— 6,066,074
„ 1884	745,645,953	— 8,207,949
„ 1885	739,882,117	— 5,763,836
„ 1886	742,024,320	+ 2,142,203
„ 1887	736,153,067	— 5,871,253
„ 1888	704,634,952	— 31,518,115
„ 1889	697,604,295	— 7,030,657
„ 1890	689,089,046	— 8,515,249
„ 1891	683,480,459	— 5,608,587
„ 1892	677,069,062	— 6,411,397
„ 1893	671,119,937	— 5,947,125
„ 1894	667,290,715	— 3,829,222
„ 1895	659,001,552	— 8,289,163
„ 1896	652,286,366	— 6,715,186
„ 1897	645,171,525	— 7,114,841
„ 1898	638,817,507	— 6,354,018
„ 1899	635,393,734	— 3,423,773
„ 1900	638,919,931	+ 3,526,197
„ 1901	703,934,349	+ 65,014,418
„ 1902	765,215,653	+ 61,281,304
„ 1903	798,349,190	+ 33,133,537
„ 1904	794,498,099	— 3,851,091

1) Siehe Tabelle auf S. 312 und 313.

2) Literatur: statt aller C. P. 1891 Nr. 6539.

§ 199.

die von Goulburn 1830	Umwandlung von 4% in die sog. „New $3\frac{1}{2}$%" (oder 5% von geringerem Nominalwerte)	753 952
„ „ Goulburn 1844	„ „ $3\frac{1}{2}$ in $3\frac{1}{4}$%	621 893
„ „ Gladstone 1853	Umwandlung von Exchequer Bills und 3% Annuitäten in $2\frac{3}{4}$—$2\frac{1}{2}$% Exchequer Bonds sowie Befriedigung von 3% Konsolinhabern, die sich den neuen Bedingungen nicht fügen wollten (Gesetz 16/17 Vict. c. 23).	9 500 000

Wir sehen, je mehr wir uns der Gegenwart nähern, desto grössern Umfang nehmen die Konversionen ein. Die beiden letzten im grossen Stil gehaltenen sind die von **Childers** 1884 und **Goschen** 1888.

Die Childers'sche Konversion (47/8 Vict. c. 23) ermächtigte das Schatzamt während der auf den 3. Juli 1884 folgenden 2 Jahre $2\frac{3}{4}$ % und $2\frac{1}{2}$ % Konsols zu schaffen und sie gegen 3 % Konsols einzutauschen. Die Höhe der einzutauschenden Werte wurde dahin fixiert, dass höchstens für je 100 der 3 %igen Konsols 102 der $2\frac{3}{4}$ %igen und 108 der $2\frac{1}{2}$ %igen Konsols auszugeben wären. Beide neu geschaffenen Arten von Konsols waren von der Regierung nicht vor dem 5. Januar 1905 einzulösen, nach diesem Zeitpunkte konnten sie al pari eingelöst werden, dieser Einlösung musste aber eine einmonatliche Kündigung vorhergehen. Auch mussten im Falle der Einlösung 5 Millionen £ der $2\frac{3}{4}$%igen und 14 Millionen der $2\frac{1}{2}$%igen Konsols auf einmal eingelöst werden. Nicht weniger als 22 362 595 £ wurden auf die Weise konvertiert. Doch war das Resultat dieser Konversion ein verhältnismässig unbedeutendes: bloss £ 47 756 2 s. 8 d. wurden dadurch alljährlich erspart.

Die grösste Konversion seiner Staatsschuld, die England erlebt hat, ist die des Lord Goschen. Der ganze vorhandene Umfang der 3%igen Konsols im Gesamtertrage von £ 565 684 164 14 s. 9 d. ward in Konsols umgewandelt, die anfangs bloss $2\frac{3}{4}$ und später bloss $2\frac{1}{2}$ % Zinsen tragen sollten, im Gesamtbetrage von 565 766 932 £ 10 s. 4 d. Durch einen verhältnismässig geringen Mehraufwand (bloss 82 467 £ 15 s. 7 d.) an Kapital wurde dem Lande gleich im ersten Jahre nach der Konvertierung 1 Million £ erspart. Diese jährliche Ersparnis sollte, wie die Berechnungen ergaben, sich in den folgenden 13 Jahren auf 1 450 000 £ jährlich steigern, um nach 1904/5 auf die doppelte Ziffer zu steigen [1]). Dies war die grossartige Finanzleistung des Lord Goschen, die durch folgende Gesetze besonders herbeigeführt wurde: 51/52 Vict. c. 2, 51/2 Vict. c. 15 und 52/53 Vict. c. 4.

Bei allen Konversionen gilt die Rechtsregel, dass sie ohne Rücksicht auf die perturbierende Wirkung, die sie auf die Rechte Privater ausüben, vor sich gehen. So entschieden die Gerichte, dass eine testamentarisch vermachte Rente, die infolge einer Staatsschuldkonversion nicht mehr in der früheren Höhe ausgezahlt werden könnte, aus dem sie garantierenden Kapital bis zur früheren Höhe aufzufüllen sei (Pack v. Darby W. N. 113 [6]). Sodann darf die durch Konversion entstandene Staatsschuld in Rechtsgeschäften ohne Entschädigung überall dort eingeschoben werden, wo die ältere Staatsschuld, die durch sie konvertiert wurde, in Verwendung stand. (Duke of Northumberland v. Percy 1893 1 Ch. 298.)

II. Die Formen der Staatsschuld.

Man unterscheidet in England die fundierte von der nicht fundierten Staatsschuld,

1) Siehe besonders E. W. Hamilton, Conversion and Redemption under N. D. Conversion Act 1888 and N. D. Redemption Act 1889 p. 62 f.

§ 199. **Anmerkung 1**

Die Art, wie er hierbei verwendet wurde gibt: Account of the Commissioners for the of the Old and New Sinking Funds, in the Financial Year ended 31st March 1904; also, (C. P. 1904 Nr. 192):

Account of the Commissioners for the Reduction of the National Debt, showing the Amount Year ended 31st March 1904; also. of the Particular Application

Date of Receipt from the Exchequer	Amount Received: Old Sinking Fund £	s.	d.	Amount Received: New Sinking Fund £	s.	d.	Total Cash Received £	s.	d.	Application: Date of Application by the Commissioners for the Reduction of the National Debt
14 March 1904	—	—	—	1,000,000			1,000,000			14 March 1904
28 March 1904	—	—	—	464,087	1	9	464,087	1	9	15 March 1904
										15 March 1904
										16 March 1904
										17 March 1904
										17 March 1904
										18 March 1904
										21 March 1904
										22 March 1904
										23 March 1904
										24 March 1904
										24 March 1904
										25 March 1904
										28 March 1904
										29 March 1904
										29 March 1904
										30 March 1904
										31 March 1904
	—	—	—	1,464,087	1	9	1,464,087	1	9	
	Balance due 31 March 1903						Nil.			
							1,464,087	1	9	

und versteht unter der ersteren jene Staatsschuld, die durch die ordentliche, im Budget vorgesehenen Staatseinnahmen (sog. public funds: Siehe Stephen, Comm. 12. Aufl. II. 572) garantiert ist. Innerhalb der fundierten Staatsschuld unterscheidet man die permanente von der nach bestimmter Zeit rückzahlbaren (terminable annuities).

1. Die permanente fundierte Staatsschuld.

Die Form der Sicherheit, die hier dem Staatsgläubiger gewährt ist, beruht in

zu S. 310. **§ 199.**

Reduction of the National Debt, showing the Amount Received from the Exchequer in respect of the Particular Application thereof; pursuant to Section 7 of the Act 38 & 39 Vict. c. 45
Victor C. W. Cavendish.

Received from the Exchequer in respect of the Old and New Sinking funds, in the Financial thereof; pursuant to Section 7 of the Act 38 & 39 Vict. c. 45.

of Old and New Sinking Funds

Description of Debt Purchased	Price	Amount of Cash Applied	Amount of Debt Purchased		
			Funded	Unfunded	Total
		£ s. d.	£	£	£
$2^1/_2$ per Cent. Consolidated Stock	$86^1/_8$	43,062 10 —	50,000	—	50,000
ditto ditto	$86^3/_4$	43,375 — —	50,000	—	50,000
Exchequer Bonds (1904)	—	501,520 10 11	—	500,000	500,000
$2^1/_2$ per Cent. Consolidated Stock	$86^7/_8$	43,437 10 —	50,000	—	50,000
ditto ditto	$86^3/_4$	39,037 10 —	45,000	—	45,000
ditto ditto	$86^7/_8$	4,343 15 —	5,000	—	5,000
ditto ditto	$86^{11}/_{16}$	43,343 15 —	50,000	—	50,000
ditto ditto	$86^3/_{16}$	43,093 15 —	50,000	—	50,000
ditto ditto	$86^3/_{16}$	43,093 15 —	50,000	—	50,000
ditto ditto	$86^1/_4$	43,125 — —	50,000	—	50,000
ditto ditto	$86^1/_8$	43,062 10 —	50,000	—	50,000
ditto ditto	$85^{15}/_{16}$	42,968 15 —	50,000	—	50,000
ditto ditto	$85^7/_8$	42,937 10 —	50,000	—	50,000
ditto ditto	$85^7/_8$	42,937 10 —	50,000	—	50,000
ditto ditto	$85^7/_8$	8,587 10 —	10,000	—	10,000
ditto ditto	86	34,400 — —	40,000	—	40,000
ditto ditto	$86^1/_4$	43,125 — —	50,000	—	50,000
ditto ditto	$86^5/_{16}$	43,156 5 —	50,000	—	50,000
		1,148,608 — 11	750,000	500,000	1,250,000
Balance remaining 31 March 1904		315,479 — 10			
		1,464,087 1 9			

Summary of Debt Purchased in the Year and Cancellor

	Average Price				
	£ s. d.	£ s. d.	£	£	£
$2_2/^1$ per Cent. Consolidated Stock	86 5 7	647,087 10 —	750,000	—	750,000
Exchequer Bonds (1904)	— —	501,520 10 11	—	500,000	500,000
	— —	1,148,608 — 11	750,000	500,000	1,250,000

Der Comptroller-General bezeugt, dass dieser Verwendungsausweis richtig sei.

der Tatsache, dass die Zahlung der Zinsen nur aus dem sog. „Consolidated fund“ erfolgen kann, welcher, wie wir wissen, vom jüngern Pitt kreiert, als Reservoir zur Aufnahme aller staatlichen Einnahmequellen, insbesondere der Steuern dient. So sind demnach alle Staatssteuern dem Staatsgläubiger aus der fundierten Staatsschuld verpfändet (33/4 Vict. c. 71 s. 6).

Der Staatsgläubiger hat kein Recht auf Rückzahlung der Schuldsumme. Nur

§ 199. der Staat besitzt ein solches Recht und übt es gelegentlich der Konversionen als Pressionsmittel, um Gläubiger zur Konvertierung zu zwingen, aus. Daher ist diese fundierte Staatsschuld eben permanent. Das Recht des Gläubigers ist zunächst nur auf Empfang der Zinsen gerichtet und dieses Recht (das sind also die Zinsenkoupons) gilt der englischen Jurisprudenz weder als bewegliche Sache noch als Geld, sondern als Pertinenz (Per Sir Grant in Wildman v. Wildmann 1803 9 Ves. p. 177 per Lord Thurlow in Dundas v. Dutens 1790 1 Ves. p. 197 und Nightingall v. Devisme 2 W. Blackstone p. 684).

Das Recht des Gläubigers insbesondere sein Eigentum an dem Schuldtitel ist übertragbar und vererbt sich wie bewegliches Vermögen (personal property) (33/4 Vict. c. 71 s. 9)[1]).

Folgende Schuldtitel bilden gegenwärtig die fundierte permanente Staatsschuld (s. Whitakers Almanack 1905 p. 191):

$2^3/_4$%ige Konsols	588 361 592 £
$2^3/_4$%ige „ (bis 1905)	4 463 291 „
$2^1/_2$%ige „	31 162 566 „
Schuld an die Bank von England	11 015 100 „
Schuld an die Bank von Irland	2 630 769 „
Zusammen	637 633 319 £

2. Die Terminable Annuities.

Zeitrenten bestanden schon seit 1694. Seit 1692 und für den ausgesprochenen Zweck der Schuldentilgung erst seit 1808 wurden auch Leibrenten eingeführt nach dem System, dass eine Person, die eine bestimmte Geldsumme eingezahlt, berechtigt war ihr Leben lang eine Rente zu beziehen, wobei die Rente, wenn kapitalisiert unter Berücksichtigung der herkömmlichen Zinsen dem eingezahlten Kapital gleichkam. Die mutmassliche Lebensdauer wurde und wird nach besondern Mortalitätstabellen berechnet. Seit 1808 sind eine Anzahl von Gesetzen ergangen, welche eine Reihe von Annuitätsarten geschaffen haben.

Die National Debt Commissioners sind durch die Government Annuities Act von 1829 ermächtigt (10 Geo. IV. c. 24) Annuitäten zu gewähren. Diese Act schreibt auch alle Formalitäten vor, welche für die Erlangung von Annuitäten sowie für ihre Uebertragung erforderlich sind.

Die Annuitäten können entweder auf Lebenszeit oder auf eine bestimmte Reihe von Jahren gewährt werden, die auf Lebenszeit ausgestellten sind jetzt weniger beliebt[2]). Sind sie auf Lebenszeit des Rentenkäufers oder der von ihm bedachten Person gewährt, so können sie entweder „immediate" sein, d. h. sie beginnen sofort oder sie können „deferred" sein und beginnen erst von einem späteren bestimmten Zeitpunkt. Mitunter laufen sie auch nur für eine Reihe von Jahren d. i. „for terms of years (s. 1 der zit. Acte). Das Einkaufsgeld der Rente wird entweder auf einmal entrichtet oder in Jahreszahlungen, dies namentlich bei den sog. deferred annuities. Kein Einkaufsgeld unter 100 £ oder bei deferred annuities unter 5 £ jährlich wird entgegengenommen (s. 3 der zit. Acte). Auch wird keine Annuität für Lebenszeit gewährt wenn der Bedachte unter 15 Jahren ist, oder, wenn es die National Debt Commissioners sonst für angemessen halten, den Renteneinkauf zu versagen (s. 2 der zit. Acte). Die Rentenbezüge werden vierteljährlich ausbezahlt (51/2 Vict. c. 15 s. 2). Eine Lebensannuität, welche nach dem 28. Juni 1888 gewährt worden ist, kann nicht mit einer vor diesem Datum in eins verschmolzen werden. (51/2 Vict.

1) Siehe dazu auch Grant, Law of Bankers and Banking Companies 5. ed. 1897 p. 308 und 309.

2) Ueber die Gründe Zorn a. a. O. S. 82 f.

c. 15 s. 2 [5]). Annuitäten vererben sich wie bewegliches Vermögen, also nicht nach der Primogeniturerbfolge (s. 35 der zit. Acte von 1829). § 199.

Während die ebengenannten Annuitäten zur Herabminderung der Staatsschuld verkauft werden, sind die National Debt Commissioners ermächtigt, solche Annuitäten unter ähnlichen Bedingungen, wie oben, an die Spareinleger in Staatssparkassen oder an sonstige „kleine Leute" zu vergeben, also um Geld aufzunehmen. Man nennt diese Annuitäten „Savings Bank Annuities" (3/4 Will. IV. c. 14; 16/7 Vict. c. 45; 27/8 Vict. c. 43; 45/6 Vict. c. 51).

Ueber die eben genannten Arten der Terminable Annuities führt das Schatzamt insofern Kontrolle, als die National Debt Commissioners verpflichtet sind, den von Zeit zu Zeit ausgezahlten Betrag von Annuitäten von Zeit zu Zeit mitzuteilen (s. 10 der zit. Acte von 1889 und 35/6 Vict. c. 68 s. 8).

Der Gesamtbetrag der Annuitäten am 31. März 1904 betrug 51 363 458 £ (Return On National Debt C. P. 1904 Nr. 2065 p. 3).

3. Die unfundierte Staatsschuld.

Sie ist gewöhnlich von geringem Umfang und dient namentlich als vorübergehendes Zahlungs- und Auskunftsmittel, um die Kosten der laufenden Verwaltung zu decken, ehe noch die ordentlichen Staatseinnahmen durch das Jahresbudget festgestellt sind.

Man unterscheidet 3 Arten dieser Schuldtitel, die sich juristisch alle als Schuldurkunden über verzinsliche Darlehen darstellen, die der Staatsschatz gewöhnlich [1]) nur auf Grund gesetzlicher Ermächtigung aufnimmt. (Stephen a. a. O. p. 570.)

a. Die sog. Exchequer Bills. Sie entsprechen unsern Schatzanweisungen nur dass sie immer verzinslich sind. Die Höhe der Zinsen wird alljährlich durch das Schatzamt festgestellt, darf aber $5^1/_2$ % nicht überschreiten (29/30 Vict. c. 25 s. 5). Ihre Umlaufsfähigkeit ist gewöhnlich 1 Jahr. Die Zinsen laufen bis zum Tage ihrer Einlösung durch die Staatskasse (leg. zit. s. 10) und werden aus dem Consolidated Fund gezahlt. Sie können an Zahlungsstatt bei allen öffentlichen Kassen hingegeben und müssen von diesen angenommen werden (leg. zit. s. 9).

b. Die Treasury Bills sind Schatzanweisungen für spezielle Zwecke der Verwaltung in Form von Wechseln, die auf die Staatskasse oder die Bank von England gezogen werden. Von ihrer Umlaufsfähigkeit und Verzinsung gilt das oben von den Exchequer Bills gesagte. (Siehe das Gesetz 40/41 Vict. c. 2.)

Jede Bills muss vom Auditor and Comptrollor General unterzeichnet sein (s. 8 leg. zit.).

c. Die Exchequer Bonds sind Staatsobligationen mit mehrjähriger Rückzahlungsfrist. Ihr Durchschnittszinsfuss beträgt gegenwärtig 1,5—3 % war früher höher. (Siehe Max v. Heckel im Handwörterbuch der Staatswissenschaften VI. p. 523.) Mitunter werden sie auch als Teil der fundierten Schuld verwendet. (Siehe Encycl. Brit. vol. 17 p. 245 und z. B. 55/56 Vict. c. 26.)

Die Appoints aller dieser Schuldtitel sollen nicht unter 100 £ sein (40/41 Vict. c. 2 s. 3).

Sie müssen alle von einem der Sekretäre des Schatzamts unterzeichnet sein (52/3 Vict. c. 6 s. 5).

Für ihre Verwaltung erhält die Bank von England eine Remuneration und zwar:

1) Eine Ausnahme findet nur dann statt, wenn innerhalb eines und desselben Verwaltungsjahrs die ausgegebenen Schuldtitel durch neue in dem gleichen Betrage ersetzt werden sollen (s. 6 der Act von 1877: 40/1 Vict. c. 2).

§ 199. 100 £ für je 1 Million Exchequer Bills und Bonds }
200 £ „ „ 1 „ Treasury Bills, } die am letzten Tage des abgelaufenen Finanzjahres noch ausstehen (55/56 Vict. c. 48 s. 3).

III. Die Verwaltung der Staatsschulden.

Die wichtigste Schranke der Verwaltung ist der durch Gesetz ausgesprochene Grundsatz, dass ohne Parlamentsermächtigung in Form des Gesetzes keine Staatsschulden von der Krone aufgenommen werden dürfen und alle so aufgenommenen Anleihen ungesetzlich seien (16 Car. 1 c. 14 snd. 1 Will. Mar. sess. 2 c. 2).

Die Behörden, die an der Staatsschuldenverwaltung beteiligt sind, sind die Bank von England resp. von Irland, soferne es sich um die irische Staatsschuld handelt, sodann das Schatzamt und die National Debt Commissioners.

1. Die Bank von England.

Ueber ihre Verfassung ist schon oben ausführlich gehandelt worden. Die Tätigkeit der Bank für die Staatsschuldenverwaltung wird durch die National Debt Act von 1870 (33/4 Vict. c. 71) und durch eine Reihe von bis 1893 ergangenen Gesetzen geregelt. Namentlich ist es die erste Act, die die Bank von England verpflichtet, einen Hauptkassier und einen Oberrechnungsbeamten (accountant-general) anzustellen (s. 13). In dem Bureau des letzteren sollen die Bücher aufliegen, in welchen die Schuldtitel, nachdem sie aus Inhaberpapieren in Namenpapiere umgewandelt worden sind, von dem einen Erwerber auf den andern übertragen werden. Die Partei, die den Schuldtitel veräussert, muss diese Uebertragung im Schuldenbuch selbst unterzeichnen oder kann dies durch einen schriftlichen Bevollmächtigten besorgen lassen (s. 22). Eine andere Form der Uebertragung gibt es nicht (s. 22). Falsche Einträge in das Buch, Fälschung einer Uebertragung oder falsche Vorspiegelung, dass man der Schuldtiteleigentümer sei, werden als felony gestraft (24/5 Vict. c. 98 s. 5, s. 2 und s. 3).

Ein Schuldtiteleigentümer, dessen Schuldtitel durch Fälschung übertragen worden, kann von der Bank Wiederherstellung seines Eigentums im Buche sowie Herauszahlung der Zinsen, die ihm gebühren, verlangen (Davis v. Bank of England 1824 2 Bing. 393, ferner Sloman v. Bank of England 1845, 14 Sim. 475).

Wegen dieser durch Rechtsspruch festgestellten, gesteigerten Verantwortlichkeit der Bank kann sie auch besondere Glaubhaftmachung der Personenidentität verlangen, wenn jemand die Schuldtitelübertragung wünscht (33/4 Vict. c. 71 s. 24). Das Mass der Glaubhaftmachung festzustellen, steht im Ermessen der Bank, doch muss sie dabei bona fide vorgehen und keine ungebührliche Verzögerung herbeiführen, sonst wird sie schadensersatzpflichtig. (Sutton v. Bank of England 1824 1 Car. P. 193; Prosser v. Bank of England 1872 L. R. 13 Eq. 611.)

Gegen die Bank, die ohne Grund die Uebertragung verweigert, ist, wenn sonst eine Klage nicht möglich ist, das Rechtsmittel des Mandamus zulässig.

Jede Person, die ein bona-fide-Interesse an der Einsichtnahme nachweist, kann das Schuldenbuch einsehen (s. Reg. v. Bank of England 1891, 1 Q. B. 785). Gewöhnlich ist aber dazu nur der Schuldtiteleigentümer und nur für sein Guthaben berechtigt (Foster v. Bank of England 1846, 8 Q. B. 689 und Heslop v. Bank of England 1833, 6 Sim. 192). Ausser der eben angeführten Tätigkeit hat die Bank von England noch die Auszahlung der Zinsen zu besorgen. Sie stellt ferner sog. „Zertifikate“ aus über das jeweilige Depot an Schuldtiteln. Der Vorteil dieser Zertifikate ist, dass sie jede Uebertragung im Schuldenbuch weiter unmöglich machen. Sie selbst treten als Inhaberpapiere oder Namenpapiere in den Handelsverkehr und unterliegen den daselbst üblichen Uebertragungen. Zinsenkoupons sind diesen Zertifikaten beigefügt. (National Debt Act von 1870 ss. 26—42.)

§ 200. Nachdem noch unter dem Commonwealth, namentlich aber unter den restaurierten Stuarts durch Importverbote, die auf Holz und Baumprodukte, wie Harz, Pech u. a. m. gelegt waren, wenn sie von anderswo als von den nordamerikanischen Kolonien gekommen, der heimischen Forstkultur unter die Arme gegriffen worden war, verfiel mit der durch die Revolution niedergerissenen Verwaltungsmaschinerie auch die staatliche Fürsorge für eine rationelle Forstverwaltung.

Von 1710—1773 versuchte man es noch mit Ausfuhrprämien für Holz, aber sehr wesentlich scheint dieses Palliativ nicht gewirkt zu haben. Die Niederlegung von Wäldern, die schon seit den Tudors für die Zwecke der Schafzucht begonnen hatte, nahm im 18. Jahrhundert immer mehr überhand, Wolle war noch immer ein mehr dankbarer Exportartikel als Bauholz, und so kann es uns nicht wundernehmen, wenn zu Anfang des 18. Jahrhunderts uns Arthur Young in seinen Agrarstudien mitteilt, dass kaum auf je 50 Acre Kulturbodens 1 Acre Waldung käme.

Die langwierigen Kriege mit Frankreich am Ausgang des Jahrhunderts und zu Beginn des 19. verlangten viele Schiffe, nicht minder dann der wirtschaftliche grosse Aufschwung, den England nach den napoleonischen Kriegen nahm.

Im Zusammenhange mit der grossen Burke-Pitt'schen Verwaltungsreorganisation ward 1786 eine königliche Kommission zur Untersuchung der königlichen Fortsdomänenverwaltung eingesetzt und tagte bis 1793 in ihrem 11. Report vom 6. Februar 1792 gibt sie ein trauriges Bild der königlichen Forste. Von einem, dem New Forest, berichtet (p. 14) sie, dass infolge des Dichtnebeneinanderwachsens des ungepflegten Baumholzes dieses für den Schiffbau absolut untauglich sei und dass auf nicht weniger als 800 Acres das Baumholz durch eine Kaninchenzucht zerstört werde, die vom Forstverwalter aufgezogen und erhalten würde, des Jagdsportes wegen. Das spricht Bände!

Trotz dieses Impetus schlief die Sache bald wieder ein. Man hatte das Tekholz in Indien als gutes Bauholz für Schiffe erkannt und begnügte sich damit, dieses zu importieren, statt daheim zu pflanzen. Doch war wenigstens soviel durch die Forstverwaltungsstudien, die Walter Scott in den ersten 3 Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts in der Quarterly Review veröffentlichte, erreicht, dass bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts die private Forstkultur einen erfreulichen Aufschwung nahm und für die königlichen Forstdomänen und andern Kronländereien 1851 die besondere Behörde der Commissioners of Woods, Forests and Land Revenues wieder etabliert wurde (14/5 Vict. c. 42 ss. 1—4), die noch heute besteht und zum Schatzamt resortiert. (S. über ihre Organisation Bd. I. S. 85.)

Nun aber schlief die Sache vollends ein. Das Schiffsbauholz als Baumaterial war nun in den Hintergrund gedrängt durch die neuen Materialien: Stahl und Eisen.

Die Privatinitiative zur Aufforstung der wüsten Ländereien, die zur Agrikultur unbrauchbar sind, kann nicht angeregt werden namentlich schon deshalb nicht, weil das hier angelegte Kapital erst nach einer langen Reihe von Jahren zinsbar wird. (Report a. a. O. 1903 p. 3.)

Das traurige Bild der englischen Forstkultur, das die parlamentarischen Enquêten, die seit 1885 tagten, liefern, ist, dass in Grossbritannien (Irland also ausgeschlossen) im ganzen nur 2 726 116 Acres mit altem Unterholz bewachsen sind, dessen Standardbäume aus der Zeit des Erwachens der englischen Seemacht herstammen, dass dem aber gegenübersteht eine Ziffer von etwas über 14 Millionen Acres, die als wüste Ländereien ganz brach liegen, weil sie zum Ackerbau untauglich sind. Das ergibt einen bösen Zustand der englischen Forstverwaltung.

Die seit 1885 immer wieder vorgeschlagenen Palliativmittel sind meist unterge-

§ 200. **Forstverwaltung**[1]) **und Jagdrecht.**

I. Die englische Forstverwaltung.

Dieselbe illustriert ganz deutlich jenen wunden Punkt der englischen Verwaltungsmaschine im grossen, der seit der Revolution in dem Niederreissen jeder Staatsintervention und Staatskontrolle über das Privateigentum besteht, und bestätigt jenen Satz von Cunningham, den wir an die Spitze des ersten Bandes gestellt haben: „the revolution take away the monarchy, but it did not bring us back the government". Sehen wir näher zu!

Die Geschichte der Forstverwaltung ist in ihren Anfängen und das ganze Mittelalter hindurch einzig und allein von dem Gedanken erfüllt, das königliche Jagdregal zu schützen und zu fördern, deshalb tritt in den Rechtsbüchern und Gesetzen der ersten Normannenkönige und Plantagenets die „foresta" als Bezeichnung von Jagdregal auf und hat sich in dieser Bedeutung als „forests" noch heute erhalten. Das ganze Mittelalter ist, wie wir noch weiter unten (unter II) hören werden, von dem Streite des Königs mit seinen Untertanen, wie weit das königliche Regal zu jagen reiche, erfüllt. Der König versuchte durch seine Forstgerichte das Regal auszudehnen, insbesondere die Ländereien, über welchen das Regal ausgeübt werden sollte, immer mehr zu vergrössern (sog. afforestation), die Untertanen opponierten unausgesetzt, zumal durch Ausdehnung des Jagdregals über ihre Ländereien diese dem Common Law entzogen und dem eigenartigen Forstrecht, geübt durch eigene königliche Forstorgane, unterstellt wurden. Seit dem Tode Eduards I. trat nun eine Konsolidierung der Forstrechtssatzungen und des Umfangs der „afforestierten" Ländereien ein. Den Todesstoss empfing das königliche Jagdregal aber erst durch eine Acte „zur Begrenzung der königlichen Forste" von 1640. Die sich daran knüpfende Weiterentwicklung des Jagdrechts wird uns weiter unten noch begegnen.

Unter diesen Umständen konnte im Mittelalter, wo der Forst nach seiner Jagdergiebigkeit ausschliesslich geschätzt war, von einer Fürsorge für Forste aus dem Gesichtspunkte rationeller Forstverwaltung nicht die Rede sein. Erst am Ausgange des Mittelalters begegnen wir einer Act von 1482, welche die Umzäunung von Unterholzwaldungen zum Schutze des jungen Baumwuchses durch drei Jahre und zwar in Allmendwäldern gestattete. Da diese Acte die Umzäunung nur fakultativ, nicht obligatorisch machte, so blieb sie nur auf dem Papier. Zudem bezog sie sich nur auf Ländereien, in denen das königliche Jagdregal herrschte.

Energisch griffen wie auch in anderen Zweigen der Verwaltung die Tudors ein. Aus dem Gesichtspunkte ihrer merkantilistisch-eudämonistischen Politik heraus suchten sie auch eine Kontrolle der Privatforste herbeizuführen, und es erging 1543 eine Forstordnung in Gestalt eines Gesetzes, das vor allem bei jeder Ausstockung von Wald auf jedem Acre gefällter Waldung 12 Musterbäume aufrecht zu erhalten anbefahl, sodann vorschrieb, dass das nach der Fällung heranwachsende Unterholz 4—7 Jahre hindurch des Schutzes wegen eingehegt werden sollte. Unter Elisabeth ja selbst unter Jacob I. wurde diese Forstpolitik fortgesetzt.

---

1) Select Pleas of the Forest, ed. for the Selden Society vol. 13 1899. Quarterly Review vol. IX. p. 45, vol. X. p. 1, vol. XXXVI. p. 588, vol. XXXVII. p. 303, vol. XXXVIII. p. 410, vol. LXII. p. 332, vol. XCVI. p. 431, vol. CXLII. p. 50, vol. CLXXIX. p. 177 und vol. CXCVIII. p. 81. Dann folgende Blaubücher: Commons Committee on Foresting 1885—87 (C. P. 1885 Nr. 257, 1886 Nr. 202, 1887 Nr. 246). Report of Departmental Committee appointed by the Board of Agriculture to inquire into and report upon British Forestry. C. P. 1902 Nr. 1319.

§ 200. Nachdem noch unter dem Commonwealth, namentlich aber unter den restaurierten Stuarts durch Importverbote, die auf Holz und Baumprodukte, wie Harz, Pech u. a. m. gelegt waren, wenn sie von anderswo als von den nordamerikanischen Kolonien gekommen, der heimischen Forstkultur unter die Arme gegriffen worden war, verfiel mit der durch die Revolution niedergerissenen Verwaltungsmaschinerie auch die staatliche Fürsorge für eine rationelle Forstverwaltung.

Von 1710—1773 versuchte man es noch mit Ausfuhrprämien für Holz, aber sehr wesentlich scheint dieses Palliativ nicht gewirkt zu haben. Die Niederlegung von Wäldern, die schon seit den Tudors für die Zwecke der Schafzucht begonnen hatte, nahm im 18. Jahrhundert immer mehr überhand, Wolle war noch immer ein mehr dankbarer Exportartikel als Bauholz, und so kann es uns nicht wundernehmen, wenn zu Anfang des 18. Jahrhunderts uns Arthur Young in seinen Agrarstudien mitteilt, dass kaum auf je 50 Acre Kulturbodens 1 Acre Waldung käme.

Die langwierigen Kriege mit Frankreich am Ausgang des Jahrhunderts und zu Beginn des 19. verlangten viele Schiffe, nicht minder dann der wirtschaftliche grosse Aufschwung, den England nach den napoleonischen Kriegen nahm.

Im Zusammenhange mit der grossen Burke-Pitt'schen Verwaltungsreorganisation ward 1786 eine königliche Kommission zur Untersuchung der königlichen Fortsdomänenverwaltung eingesetzt und tagte bis 1793 in ihrem 11. Report vom 6. Februar 1792 gibt sie ein trauriges Bild der königlichen Forste. Von einem, dem New Forest, berichtet (p. 14) sie, dass infolge des Dichtnebeneinanderwachsens des ungepflegten Baumholzes dieses für den Schiffbau absolut untauglich sei und dass auf nicht weniger als 800 Acres das Baumholz durch eine Kaninchenzucht zerstört werde, die vom Forstverwalter anfgezogen und erhalten würde, des Jagdsportes wegen. Das spricht Bände!

Trotz dieses Impetus schlief die Sache bald wieder ein. Man hatte das Tekholz in Indien als gutes Bauholz für Schiffe erkannt und begnügte sich damit, dieses zu importieren, statt daheim zu pflanzen. Doch war wenigstens soviel durch die Forstverwaltungsstudien, die Walter Scott in den ersten 3 Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts in der Quarterly Review veröffentlichte, erreicht, dass bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts die private Forstkultur einen erfreulichen Aufschwung nahm und für die königlichen Forstdomänen und andern Kronländereien 1851 die besondere Behörde der Commissioners of Woods, Forests and Land Revenues wieder etabliert wurde (14/5 Vict. c. 42 ss. 1—4), die noch heute besteht und zum Schatzamt resortiert. (S. über ihre Organisation Bd. I. S. 85.)

Nun aber schlief die Sache vollends ein. Das Schiffsbauholz als Baumaterial war nun in den Hintergrund gedrängt durch die neuen Materialien: Stahl und Eisen.

Die Privatinitiative zur Aufforstung der wüsten Ländereien, die zur Agrikultur unbrauchbar sind, kann nicht angeregt werden namentlich schon deshalb nicht, weil das hier angelegte Kapital erst nach einer langen Reihe von Jahren zinsbar wird. (Report a. a. O. 1903 p. 3.)

Das traurige Bild der englischen Forstkultur, das die parlamentarischen Enquêten, die seit 1885 tagten, liefern, ist, dass in Grossbritannien (Irland also ausgeschlossen) im ganzen nur 2 726 116 Acres mit altem Unterholz bewachsen sind, dessen Standardbäume aus der Zeit des Erwachens der englischen Seemacht herstammen, dass dem aber gegenübersteht eine Ziffer von etwas über 14 Millionen Acres, die als wüste Ländereien ganz brach liegen, weil sie zum Ackerbau untauglich sind. Das ergibt einen bösen Zustand der englischen Forstverwaltung.

Die seit 1885 immer wieder vorgeschlagenen Palliativmittel sind meist unterge-

§ 200. ordneter Art. Der Staat soll nicht allzusehr in Privaterwerbsunternehmungen hineingetrieben werden. Dies ist altenglische Tradition. Auf der andern Seite will aber auch die Privatinitiative, wie wir hörten, nicht heran. Bleibt also nur übrig, und dies auch neuerdings im Report von 1903 geschehen, kleinere Mittel, Aufforstung auf den Staatsdomänen, Anlegung von Musterbaumschulen, Einrichtung von Forstakademien u. dgl. mehr zu empfehlen.

Die Einführung straffer Forstregulative hat keinen Zweck, weil der Effekt derselben nur der sein könnte, vorhandene Forste, Privatforste, besser zu erhalten, nicht aber und gerade dies braucht England, Ländereien, die bisher brach lagen, neu aufzuforsten.

Nur für Canada gilt es, wenigstens die dort bestehenden Urwälder nicht auf den niedrigen Stand der englischen Forste kommen zu lassen, und deshalb sollen hier schärfere Forstregulative, Forstordnungen (mit Forstverwaltungsapparat), wie wir sie auf dem Kontinente kennen und wie dies in Indien bereits besteht, erlassen werden (Quarterly Review vol. 198 p. 104). Die Kolonie soll wenigstens davor geschützt bleiben, was dem Mutterland seit der glorreichen Revolution so schädlich war: den Verfall der Verwaltungsorganisation im Forstwesen.

II. Das Jagdrecht[1]).

1. Die geschichtliche Entwicklung.

Dieselbe ist durch 3 Marksteine gezeichnet: Die Entwicklung des königlichen Regals und sein Verfall zur Zeit der Revolution, sodann die Entwicklung des Grundeigentümerjagdrechts und der sog. Game Laws als Ueberbleibsel der königlichen Regalverleihungen, schliesslich seit 1831 das moderne Prinzip der Jagdscheinberechtigung.

Die ersten Plantagenets hatten innerhalb ihrer Forste und auch ausserhalb derselben, soweit sie ein königliches Jagdregal in Anspruch nahmen, eine vollständige Beamtenhierarchie eingerichtet, die durch entsprechende Versammlungen aus dem Nachbarverbande, allerdings höchst unvollkommen kontrolliert wurde.

Das ganze, der königlichen Jagd unterliegende Territorium war in 2 Provinzen nördlich und südlich vom Trent eingeteilt. An der Spitze jeder Provinz stand ein Justice, der aber schon im 14. Jahrhundert sich durch einen Deputy vollkommen vertreten liess.

Unter dem Justice jeder Provinz standen die Wardens. Das waren Forstverwalter gleich für mehrere Forste. Sie hatten im Amtsorganismus etwa dieselbe Bedeutung wie die Sheriffs für die übrige Zivilverwaltung. Und wie diese ihre Kontrollorgane in den Coroners hatten, so auch die Wardens in den Verderers, welche immer in der Vierzahl je einem Warden zugesellt wurden. Sie waren im Grafschaftsgericht gewählt, nichtsdestoweniger aber königliche Beamte.

Unter den Wardens standen die Foresters, die Förster. Statt aber dass sie, wie es ursprünglich gemeint war, von den Wardens gezahlt wurden, zahlten sie diese nur, damit sie die durch Bedrückung der Untertanen bezogenen Beutegelder behalten durften. Ausser ihnen gab es noch in jedem Forste eine Vierzahl von Agisters, welche das Weide- und Eichelmastgeld (for agistment and pannage) innerhalb der dem Könige zugehörigen Forstländereien einsammelten.

Entsprechend dieser Beamtenhierarchie bestand auch eine Hierarchie von Forstgerichten, zu denen das Laiaelement teils als Richter, teils als Jury beigezogen war. Die Unterstufe bildete der Court of Swainmote, der sich nur mit Weiderechten und Eichel-

---

1) Literatur: Für die Geschichte: Manwood, Forest Laws ed. 1598. Coke, 4 Inst. ch. 73. Holdsworth a. a. O. p. 640 ff. Für das geltende Recht statt aller: Oke, Game Laws 4. ed. 1897.

maststreitigkeiten befasste, dann kam der Court of Attachment, der die Verhaftungen § 200. der Förster wegen kleinerer Forstdelikte zu prüfen hatte. Grössere Forstdelikte insbesondere Wilddiebstahl mussten erst durch sog. special und general inquisitions unter Leitung der Förster und Verderers und unter Zuziehung einer Rügejury untersucht werden. Den Vorsitz führte immer der Justice oder sein Stellvertreter. Die Ergebnisse ihrer Untersuchung mussten dann vor den reisenden Richter, Justice in eyre, gebracht werden, der die Strafen verhängte. Vor ihn gelangten auch jene Delikte, deren Untersuchung Sache des sog. „Regard“ war: nämlich rechtswidrige Abstockung und Kultivation von königlichen Waldteilen für landwirtschaftliche Zwecke (sogenannte essart), sodann Aneignung von Forstteilen (purpresture) und schliesslich Holzdiebstahl u. dgl. (waste).

Durch diese vollkommen abgeschlossene Organisation von Verwaltungsbehörden und Gerichten in Forstsachen bildete sich mit der Zeit ein vom Common Law verschiedenes „Forstrecht“ nach Art unseres modernen Verwaltungsrechts heraus. Diese Sondernatur des „Forest Law“ ward wesentlich durch die Tatsache gefördert, dass die Common Law-gerichte sich stets weigerten, Forstsachen, die vor sie gebracht wurden, zu entscheiden. Die Einrede, dass die Forstgerichte allein zuständig seien, hemmte immer die Jurisdiktion der ordentlichen Gerichte (M a n w o o d a. a. O. p. 490 f.).

Aber gerade dieser Punkt war es, der am Vorabend der Revolution zum Kampfe gegen die Forstgerichte und das besondere Forstrecht führte. Jene Zeit sahen wir im Kampf gegen das römische Recht, gegen das sich als Sonderrecht geberdende königliche Prärogativrecht überall die Oberherrschaft des Common Law verfechten (s. oben I. S. 146 und 602 II. S. 163 insbesondere Anmerkung 1). So denn auch gegen das unabhängige Forstrecht. Diese Selbständigkeit des Forstrechts gegenüber dem Common Law sollte beseitigt werden. Deshalb vertritt C o k e, den wir auch sonst als Verteidiger des Common Law kennen gelernt haben, den Grundsatz (4 Inst. 290): „that the law of the forest is allowed, and bounded by the common laws of this realm“. Auch sei die King's Bench in ihrer alle Gerichte kontrollierenden Tätigkeit befugt, eine nach Forstrecht vorgenommene Verhaftung durch „writ of habeas corpus“ vor ihr Forum zu bringen.

Zu dieser in der damaligen Zeit begründeten Abneigung gegen alle vom Common Law abweichenden Sonderrechtsordnungen kam noch die Tatsache, dass das Vorgehen der Forstbeamten den Untertanen sehr bedrückte und die königlichen Jagdregalbefugnisse den Grundbesitzer in der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung des Bodens hinderten. All dies führte dazu, dass die ganze Amtsorganisation, die wir oben geschildert haben, in Verfall geriet. Freilich wäre dies wohl kaum erfolgt, wenn es den Tudors gelungen wäre, aus jenen Verwaltungsbeamten, die nur für des Königs Vergnügen da waren, wirkliche Forstbeamten zur Handhabung der damals in Entstehung begriffenen Forstordnung zum Schutze der Baumkultur in den Forsten zu machen, aber der Augenblick, der damals versäumt war, kam nicht wieder.

1640 (16 Car. I. c. 16) bekam das alte Forstrecht den ersten Streich, indem die Grenzen der königlichen Forste ein für allemal festgestellt wurden. Als Normaljahr ward das 20. Regierungsjahr Jakob I. festgesetzt. Kein Territorium, das seit dem 20. Regierungsjahr „entforstet“, d. h. des Jagdregals ledig erklärt worden oder als Jagdland aufgegeben war, sollte wieder aufgeforstet werden dürfen. Kein Platz, in dem seit 60 Jahren vor dem Regierungsantritt Karl I. kein Forstgericht abgehalten, durfte mehr als Jagdgrund des Königs betrachtet werden. Im Jahre 1660 erfolgte der zweite Streich: die ordentlichen Gerichte entschieden im Rechtsfalle des Duke of Norfolk v. Duke of Newcastle, dass eine Entscheidung oder Verurteilung durch ein Forstgericht

§ 200. oder das Anbringen einer Klage vor diesem Forum, die ordentlichen Gerichte absolut nicht hindere, auch ihrerseits in der Sache zu entscheiden. Dieser Schlag war für das Forstrecht ebenso tödlich, wie ein ähnliches Ansichziehen von Seestreitigkeiten seitens der ordentlichen Gerichte den Verfall eines vom Common Law besonderen Seerechts (s. oben S. 63) herbeiführte.

Seit der Zeit verfiel die ganze Organisation, die wir oben kennen gelernt haben, die Justices in Eyre für Forstsachen hörten auf, und Roger North um die Mitte des 18. Jahrhunderts erklärt sie für eine Rechtskuriosität (Life of Lord Keeper Guilford I. p. 57).

1817 wurden die Aemter des Warden, Chief Justice und Justice in Eyre der königlichen Forste durch Gesetz abgeschafft (57 Geo. III. c. 61), im Jahre 1829 die Befugnisse dieser Beamten an den First Commissioner of Woods, Forests and Land Revenues (10 Geo. IV. c. 50 s. 95) übertragen. Kontrollbefugnisse über die Beamten [1]) der königlichen Forste und die Jurisdiktion, über die Grenzen königlicher Forste zu entscheiden, wurden den Commissioners of Woods Forests etc. überwiesen (s. 14, 95 f. leg. zit.). Die Jurisdiktion des Court of Attachment wurde reformiert, den Verderers die Befugnis erteilt, über rechtswidrige Einhegungen königlicher Forstländereien durch Private (sog. unlawful enclosures) zu entscheiden und als Disziplinargericht über die untergeordneten Forstbeamten zu fungieren (s. 100 ff. leg. zit.). Aber wie wenig man selbst damals an eine richtige Forstgerichtsbarkeit im mittelalterlichen Sinne dachte, geht daraus hervor, dass dieselbe Act der Krone die Befugnis gibt, auf anderem Wege als durch die noch bestehenden Forstgerichte, also z. B. auf dem Wege des Fiskalprozesses vor den ordentlichen Gerichten oder auf andere Weise, je nach Gutdünken, Recht zu nehmen (S. 103 leg. zit.: „nothing herein contained shall extend to prevent His Majesty from proceeding by information in his court of Exchequer, or from having recourse to any other law, which may now exist, for the punishment of offences of the nature herein before mentioned, in all cases where such proceedings shall be deemed more advisable than those which are authorizied by this Act)."

Aus den Trümmern der alten Forstordnung erhoben sich und bestehen noch heute die ehemaligen Verleihungen königlichen Jagdregals an Private. Doch verlieh die Krone niemals das volle Regal an Private, sondern nur die Jagdbefugnisse ohne die zugehörigen Jurisdiktionsrechte. Diese königlichen Privilegien bestehen noch, wie wir sehen werden, selbst heute zurecht und werden vom Rechte anerkannt.

Mit dem Verfalle des königlichen Forstbestandes begannen seit dem 17. Jahrhundert die Vertreter der Landed Gentry das Jagdrecht auf ihrem Grund und Boden als ihr Privileg anzusehen, und so entstand das Grundeigentümerjagdrecht, von dem Blackstone treffend sagt, dass es ein Bastard des königlichen Jagdregals wäre (4 Com. 409).

Acte von 1609, 1706 und 1770 schränkten diese Rechtsanmassungen wenigstens soweit ein, dass sie gewöhnlich zur Ausübung der Eigentümerjagd ein Grundeigentum von 100 £ Jahresertrag verlangten. Nun ward das Jagdrecht das Privileg einer „künstlichen und schlecht abgegrenzten Klasse" von Personen.

Die die heutige Grundlage des englischen Jagdrechts bildende Acte von 1831 (Game Act 1/2 Will. IV. c. 32) schuf die Eigentümerjagd ab und führte statt dessen die allen zugängliche Jagdberechtigung auf Grund eines Jagdscheins und Waffenpasses ein.

---

1) Die Beamten, die in den einzelnen Forsten den Commissioners of Woods, der Domänendirektion unterstellt sind folgende: Im New Forest: ein Deputy Surveyor und ein Verderer; im Dean Forest: ein Gaveller, ein Deputy Gaveller und ein Deputy Surveyor and Crown Receiver; im Windsor Park: ein Ranger, ein Deputy Ranger, ein Baillif und ein Deputy Surveyor.

2. Das heutige Jagdrecht. §200.

Vor allem ist festzustellen, dass der Begriff des „Jagdtieres“ (game) gesetzlich genau durch Aufzählung festgestellt ist, die für jedes Land, England Schottland und Irland, verschieden ist. Nur auf diese Tiere beziehen sich die Normen, die als „Game Laws“ bezeichnet werden [1]).

Jagdberechtigt ist: der König innerhalb seiner Forste und der dem Jagdregal seit alters unterliegenden fremden Grundeigentümergebiete, sog. „Purlieus“; sodann der vom König von altersher mit der Ausübung der Jagd Beliehene (die privilegierte Jagdberechtigung), schliesslich derjenige, der nach Vereinbarung mit dem Grundeigentümer, um das Jagdrecht auf dessen Grund und Boden üben zu dürfen, einen Jagdschein gelöst hat, also der Jagdpächter.

a. Die königliche Jagdberechtigung. Sie ist nichts anderes als das oben geschilderte Jagdregal, und hier ist nur beizufügen, dass auf die Ausübung des Regals das Gesetz von 1831 seine Wirksamkeit nicht erstreckt.

Die nach s. 14 des Gesetzes von 1829 (10 Geo. IV. c. 50) angestellten Forstbeamten sind von der allgemeinen Bürgerpflicht zum Zwecke der Jagd einen Jagdschein zu lösen befreit, nicht aber von der Lösung eines Waffenpasses.

Alle königlichen Forstbeamten sind berechtigt den Wilderer in den königlichen Revieren nach dem Namen zu fragen und im Falle der Verweigerung anzuhalten. Sie müssen ihn aber zur Bestrafung innerhalb 12 Stunden an den zuständigen Friedensrichter einliefern (s. 31 leg. zit.). Auch sind sie berechtigt, das vom Wilderer getötete Wild mit Beschlag zu nehmen (s. 36).

Diese Befugnisse teilen die königlichen Forstbeamten mit den Angestellten in Privatforsten. Aber sie und die grundherrlichen Förster, die von Grundeigentümern angestellt sind, welchen der König die Ausübung des Jagdregals verliehen, haben noch besondere Befugnisse, die wir gleich unten näher kennen lernen werden. In „Purlieus“, d. i. in die an die königlichen Forste grenzenden Nachbargründe können die königlichen Forstbeamten immer eindringen und das Wild in die Forste des Königs zurücktreiben.

b. Die privilegierte Jagdberechtigung. Sie gründet sich meist darauf, dass der König einem Privaten das Jagdregal zur Ausübung überlassen hat. Der Ausschnitt aus dem königlichen Regal, der so überlassen werden durfte und als solcher noch heute besteht, ist entweder „Chase“ oder „Park“ oder „Free warren“.

Wurde eine „Chase“, d. i. Jagd verliehen, so gibt das die Jagd auf bestimmte Tiere (buck: Rehbock, doe: Reh, Fuchs, marten: Marder,). Die „Parkjagd“ d. h. die Befugnis, innerhalb einer bestimmten Einhegung die eben genannten Tiere zu jagen, gibt auch dem Jagdberechtigten noch die Befugnis frei revierende Hunde zu erschiessen. Während die bisherigen Befugnisse der Jagdregalausübung nur dort ausgeübt werden können, wo der betreffende Jagdberechtigte auch das Eigentum am Jagdrevier ganz oder wenigstens zum Teil innehat, ist das „right of Free warren“ ein dingliches Recht, das auch auf fremdem Grundeigentum ausgeübt werden kann. Es kann eben wie die früheren sich nur auf königliche Verleihung oder auf unvordenkliche Zeit (by prescription) gründen. Die Tiere und Vögel des „Free warren“ sind auch genau aufgezählt (hares, Hasen; roes, Rehe; conies, Kaninchen; partridge, Rebhuhn; rails, Rallen; quails, Wachteln; woodcock, Schnepfen; heron, Reiher; pheasants, Fasanen). Der Inhaber eines „Free warren“ darf frei revierende Hunde, selbst wenn sie eben nicht

1) Doch ist auch die Jagd auf Tiere, die Nichtjagdtiere sind, ohne Erlaubnis des Eigentümers des Wildes unter strenge Strafen gestellt (24/5 Vict. c. 96 s. 12 und 13).

§ 200. Schaden anrichten, niederschiessen. Die Teilung des verliehenen Regals nach Tieren, entspricht ganz dem Bestreben des Regalienrechts, die einzelnen Regalien, soweit es angeht, zu spalten. Man denke nur an die Scheidung in höheren und niederen Gerichtsbann u. a. m.

Ausser diesen auf königlicher Verleihung ruhenden Privilegien, die aber heute nicht mehr neu kreiert werden können, hat noch der Grundherr, Lord of the manor, die Befugnis auf dem Land seiner Copyholders und auf den zu seinem Gutshofe gehörigen Allmenden, die nicht aufgeteilt, sind zu jagen. Wo die Gemeinheitsteilung (inclosure) stattgefunden hat, zessiert dies Privileg.

All den genannten Personen, aber nur ihnen, ist die Befugnis eigene Förster anzustellen erteilt, welche ausser den anderen Privatförstern zustehenden Befugnissen auch die haben, Jagdrequisiten eines zur Jagd Nichtberechtigten innerhalb des Reviers in Beschlag zu nehmen [1]). Hieher gehören auch Hunde. Ihre weitergehende Befugnis, auch frei revierende Hunde zu töten, haben wir schon oben erwähnt.

Dazu kommen noch die oben (unter a) allen Forstangestellten, sowohl Privatals auch königlichen Förstern, zustehenden Befugnisse. Selbstredend müssen diese Forstangestellten, wie auch andere einen besonderen Jagdschein (Game keeper's licence) lösen. Die Gebühr schwankt zwischen 2—3 £.

c. Die Jagdpacht. Da die Jagdberechtigung als dingliches Recht aufgefasst wird, so muss die Verpachtung der Jagd schriftlich erfolgen. Berechtigt zur Verpachtung ist entweder der Grundeigentümer, wenn er sich die Jagd ausdrücklich bei der Verpachtung des Grund und Bodens vorbehalten, sonst der Grundpächter. Die eine oder andere dieser Personen kann, wenn berechtigt, die Jagd selbst ausüben, wenn sie nicht deren Verpachtung vorzieht.

Die Pachtung der Jagd genügt aber nicht, um die Jagdberechtigung zu begründen, hinzutreten muss die Lösung einer Jagdscheinkarte, die man bei den Postämtern erhält, sodann die Lösung eines Waffenpasses (nach der Gun Licence Act von 1870) [2]). Der letztere wird beim Steuerbeamten des Bezirks erhoben und von ihm in ein Register eingetragen. Die Listen der Jagdscheinberechtigten werden in den Zeitungen durch die Commissioners of Inland Revenue publiziert. (23/4 Vict. c. 90 s. 12.)

Wohl zu unterscheiden von der Frage nach dem Jagdberechtigten ist die nach dem Eigentum an dem erlegten oder noch unerlegten Wild. Sie gehört nicht in eine Darstellung des Verwaltungsrechts. Hier sei nur kurz erwähnt, dass man das Eigentum am einzelnen Stück Wild auf vierfache Weise erlangen kann:

a. ratione soli, wenn es auf dem Grund und Boden, den man zu Eigentum besitzt, getötet niederfällt.

b. per industriam, dadurch, dass man es tötet oder zähmt. Dieser Erwerbstitel

---

1) In Wales steht dies jagdberechtigten Grundeigentümern zu, welche einen Grundbesitz von 500 £ Jahresertrag besitzen.

2) 33/4 Vict. c. 57. Doch kann ihn jedermann erwerben, und diese auf finanzielle Weise geübte Kontrolle war bisher die einzige Art der Feuerwaffenpolizei in England (s. H. D. vol. 349 p. 519 und vol. 353 p. 1463). Nunmehr ist durch die Pistols Act von 1903 (3 Edw. VII. c. 18) für England und Schottland jedermann verboten, Schiesswaffen an eine Person zu verkaufen oder gegen Entgelt zu verleihen, die nicht im Besitze eines Jagdscheines oder Waffenpasses ist oder zum mindesten nachweist, dass sie einen eigenen Haushalt führt und die Schiesswaffe nur daheim oder nur während eines mindestens 6monatlichen Aufenthalts im Auslande verwenden will. In Irland hingegen ist wie bei uns in einzelnen Staaten das Waffenverbot für unlizenziertes Waffentragen, und nach der Peace Preservation Act von 1881 kann Hausdurchsuchung zu diesem Zwecke angeordnet werden (44/5 Vict. c. 5 s. 1 und 50/1 Vict. c. 20 s. 8; siehe Parl. D. (1905) vol. 143 p. 1200 f.)

kommt z. B. da in Frage, wenn sonst ratione soli 2 Eigentümer konkurrieren würden, z. B. A scheucht den Hasen auf B's. Territorium auf und tötet ihn auf C's. Grund und Boden. § 200.

c. propter impotentiam. Alles Jungwild, solange es im Wachstum begriffen ist, gehört dem Eigentümer des Grund und Bodens, wo es heranwächst.

d. ratione privilegii. In allen königlichen Forsten und den Jagdforsten, welche auf königlicher Verleihung ruhen, gehört das Wild dem Jagdregalberechtigten.

Der Wildschaden wird (Common law) gewöhnlich vom Jagdberechtigten getragen.

Wer aber Wild auf seinem Grund und Boden züchtet, ist nur dann für den Wildschaden aufzukommen verpflichtet, wenn die Menge des Wildes über das übliche Mass hinausgeht.

Nach der Act von 1881 (Ground Game Act 43/4 Vict. c. 47) hat der jeweilige Innehaber eines liegenden Guts die Berechtigung, zur Verhütung des Wildschadens alle Hasen und Kaninchen (ground game) niederzuschiessen. Dieses Recht ist nicht veräusserbar, daher keine eigentliche Jagdberechtigung.

Für Schottland und Irland gelten ungefähr ähnliche Normen.

Nur existiert in diesen Ländern noch das Grundeigentümerjagdrecht neben den andern Jagdberechtigungstiteln. (S. Oke a. a. O. p. 5.)

Der Generalpostmeister[1]). § 201.

Dieses Amt ist aus einem Hofamte herausgewachsen: im 16. Jahrhundert gab es einen Master of the Posts, der die Briefschaften des Hofes allein zu besorgen hatte. Unter Jakob I. und Karl I. wurde es für den Postdienst als Gemeingebrauch eingerichtet. Doch wurde dieser Verwaltungsdienst bis 1710 durch einen oder mehrere Personen unter Leitung des Staatssekretariats besorgt. Im Jahre 1710 wurde ein eigener Postmaster-General geschaffen, dieses Amt aber das ganze 18. Jahrhundert von 2 Joint Postmasters geführt, und zwar bis 1823. Im Jahre 1831 wurde erst das Amt des englischen und irischen Postmeisters vereinigt.

Charakteristisch ist die Umbildung, die dieses Amt im 19. Jahrhundert durch die parlamentarische Regierungsweise gefunden hat. Bis zum Jahre 1866 war nämlich der Generalpostmeister als New Office im Sinne der Beamtengesetzgebung der Königin Anna vom Unterhause ausgeschlossen, und daher meistens ein Peer zu dieser Stelle gewählt. Seit 1866 wurde infolge der Acte 29/30 Vict. c. 55 das Amt dadurch im Unterhause vertretbar gemacht, dass der zu solchem Amte Bestellte zum Unterhause gewählt werden konnte. Ein Abgeordneter, der Generalpostmeister wird, muss sich jedoch einer Neuwahl unterziehen. Diese Aenderung war namentlich durch den Gesichtspunkt der grossen Einnahmen des Post office gegeben, die sich seit Einführung des Postmonopols 1837 (7 Will. IV. und 1 Vict. c. 32) bedeutend gesteigert hatten und es nunmehr wünschenswert erscheinen liessen, dass ein solches Revenuedepartement unter die parlamentarische Kontrolle zu stehen käme. Im Jahre 1869 war auch der Telegraphendienst durch Monopolisierung[2]) dem Generalpostmeister unterstellt.

Charakteristisch für die Stellung des Generalpostmeisters ist, dass er Regulative,

1) Literatur: Anson II. p. 182 ff., 304, 320 f. 326, 381. Joyce, History of the British Post Office 1893. J. Wilson, The Post Office: Grant and Farm 1894. F. E. Baines, Forty Years at the Post Office 1895.

2) Der erste Anstoss ging von den Kolonien aus. Hier hatte schon 1853 die australische Kolonie Viktoria das Staatsmonopol eingeführt. Allem Anschein nach war auch hier der Rat Chadwicks sehr von Einfluss gewesen. Childers, Life and Correspondence 1901 vol. I. p. 131 f.

§ 201. die den Posttarif feststellen, ferner solche, welche sich auf Postsparkassen [1]), Postanweisungen [2]) und den Erwerb von liegendem Gut für die Postverwaltung beziehen, nur mit Genehmigung des Schatzamts vornehmen darf. Auch die Regulierung des Telegraphendienstes kann er nur mit Zustimmung des Schatzamts vornehmen, insbesondere die Erwerbung und Pachtung von Telegraphenlinien, die Privatkompagnien gehören. (S. z. B. 31 und 32 Vict. c. 110; 32/33 Vict. c. 73; 33/34 Vict. c. 88; 36/37 Vict. c. 83 u. a.) Wir haben hier offenbar einen Kampf zwischen der alten Verwaltungsroutine und der modernen Parteisitte, wobei erstere die Unterordnung unter das Schatzamt, letztere die Selbständigkeit der Postverwaltung verlangt.

Im übrigen ist er nur dem Parlamente verantwortlich. Postverträge mit auswärtigen Staaten, werden vom Generalpostmeister ohne Intervention des Foreign office gewöhnlich abgeschlossen und unterzeichnet (wie mir im Foreign office mitgeteilt wurde). Doch müssen solche Postverträge, welche die Versendung über See bezwecken, dem Unterhause vorgelegt werden und seine Genehmigung erhalten, ehe sie rechtsverbindlich werden (St. O. 63—65; C. P. 1868/9 vol. 35 p. 1132) [3]).

§ 202.

Grundzüge des Post- und Telegraphenrechts [4]).

I. Die staatliche Post, resp. ihr Repräsentant, der Generalpostmeister hat schon seit 1632 (Rymer, Foedera vol. XIX p. 385), nunmehr durch Gesetz von 1837 (1 Vict. c. 33) das ausschliessliche Monopol der Briefbeförderung innerhalb des vereinheitlichten Königreichs und innerhalb des britischen Weltreichs (s. 2 leg. cit.: „and wheresoever within the United Kingdom and other Her Majesty's dominions postal communications are now or may be hereafter established the Postmaster-General by himself or by his deputies and their respective servants and agents shall have the exclusive privilege of conveying from one place to another all letters . . .")

Von dem staatlichen Briefbeförderungszwang durch die Post sind ausgenommen:

1. Briefe, welche als Freundschaftsgefälligkeit mitbesorgt werden.
2. Privatbriefe, die durch einen Boten gesendet werden.
3. Gerichtliche Anordnungen und Verständigungen.
4. Briefe, die aus dem vereinheitlichten Königreich durch ein Privatschiff, das kein der Paketbeförderung dienendes Boot ist, gesendet werden.
5. Briefe, die einem Kauffahrteischiffe mitgegeben werden und die Ladung des Schiffes betreffen, ohne dass hiefür ein besonderes Entgelt gezahlt wird.
6. Briefe, die einem Frachtführer mitgegeben werden und die Wagenladung betreffen, ohne dass hiefür ein Entgelt gezahlt wird.

---

1) Die Postsparkassen sind von Gladstone 1861 eingeführt worden. Ihre Beaufsichtigung erfolgt durch eine besondere Abteilung im Generalpostamt.

2) Der Postanweisungsverkehr war bis zum Jahre 1838 ein Privatunternehmen von 3 Clerks im Generalpostamt, allerdings mit stillschweigender Billigung des Generalpostmeisters. Er entwickelte sich daraus, dass diese Clerks zuerst die Vermittlung und Auszahlung von kleinen Geldsummen an Soldaten und Seeleute gegen ein Entgelt übernahmen. Seit 1838 ist der Postanweisungsverkehr (money order) verstaatlicht und eine eigene Abteilung hierfür im Generalpostamt (das Money order Department) eingerichtet.

3) Wegen der umfassenden Kompetenz des Generalpostmeisters, die die Arbeitskraft eines Mannes zu erschöpfen droht, ist zeitweise der Vorschlag gemacht worden, dieses bureaukratisch eingerichtete Ministerium in ein Board umzuwandeln (so z. B. 1877 anlässlich des damaligen Postskandals; siehe Maxwell, Smith a. a. O. I. p. 306 ff.). Eine Anomalie ergibt sich übrigens auch dadurch, dass der Generalpostmeister als Kabinettsminister der Treasury und deren Commissioners, von denen der grösste Teil nicht seinen Rang hat, in Detailfragen der eigenen Postverwaltung untergeordnet ist (Smith a. a. O. I. p. 308).

4) Literatur: Renton vol. 10 p. 250—289.

§ 202. Aber selbst diese privilegierten Briefe dürfen von niemandem gesammelt und gewerbsmässig befördert werden.

Ausdrücklich verboten ist die Briefbeförderung, selbst wenn sie ohne Entgelt erfolgt:

a. Frachtführern und ihren Angestellten, ausgenommen, dass es sich um Briefe handelt, welche die zugehörige Frachtladung betreffen.

b. Eigentümern und Capitains von Schiffahrtszeugen, welche die Küstenschifferei im vereinheitlichten Königreich betreiben.

c. Passagieren auf solchen Schiffen.

d. Den Eigentümern und Passagieren von Schiffen, Barken u. dgl. m., welche auf einem Flusse oder Kanal innerhalb des vereinheitlichten Königreichs hin- und herfahren.

Strafen, die im Wiederholungsfalle immer grösser werden und kumulativ auferlegt werden können, sind auf den widerrechtlichen Betrieb des Postgewerbes und aller damit zusammenhängenden Dienstleistungen, sowie auf das Versenden von Briefen durch Vermittlung solch illegalen Betriebs gesetzt (s. 2 der Act 1 Vict. c. 36). Alle Strafverfolgungen, die von der Post aus veranlasst werden, stehen unter Leitung eines besonderen Postanwalts (solicitor to the Post office), und die Vertretung vor den Assissen hat ein jedesmal vom Reichsanwalt neu bestellter Anwalt. Im Jahre 1869 wollte eine Handelsgesellschaft zur Versendung von Zirkularen u. dgl. sich etablieren, wurde aber wegen Eingriffs in das Postmonopol verurteilt. (The Circular Delivery Co. Ltd. v. Clare 1869, 20 L. T. N. S. 701). Im Jahre 1886 versuchte die Cunnard Companie Briefe von Liverpool nach New-York auf eigene Rechnung zu sammeln und auf einem besondern Fahrzeuge zu befördern. Ausserdem wollte sie nicht die von staatswegen eingesammelten auf diesem Schiffe befördern, wozu sie nach der Post office Act 3/4 Vict. c. 96 s. 36 verpflichtet war. Das erstere wurde ihr durch Richterspruch verboten, das letztere aufgenötigt. (S. Renton vol. 10 p. 254.)

II. Der Generalpostmeister hat auch das Telegraphiemonopol seit der Telegraph Act von 1869 (32/3 Vict. c. 73 s. 4: „The Postmaster-General by himself or by his deputies and his and their respective servants and agents shall from and after the passing of this Act have the exclusive privilege of transmitting telegrams within the United Kingdom of Great Britain and Ireland . . .).

Von diesem staatlichen Telegraphiemonopol sind u. a. ausgenommen:

a. unentgeltliche Gefälligkeitsbesorgung von Telegrammen auf telegraphischen Apparaten, die ausschliesslich zum Geschäftsbetrieb einer Person, Handelsgesellschaft etc. dienen.

b. Telegramme, die der Generalpostmeister durch ausdrückliche Zustimmung oder Lizenz vom allgemeinen Monopol ausnimmt.

c. Telegramme, die durch den Telegraphen einer Telegraphengesellschaft, die schon vor dem 22. Juli 1869 etabliert war, besorgt werden.

d. Telegramme, die von einem Platze ausserhalb des vereinheitlichten Königreichs oder nach einem solchen Platze gesendet werden.

Strafsanktionen sind für die Verletzung dieses Monopols durch s. 6 der oben zit. Acte festgesetzt. Jedes Telegramm repräsentiert in versandfertigem Zustand einen Brief und unterliegt dem staatlichen Briefbeförderungszwang (s. 23 der oben zit. Act von 1869).

Das staatliche Monopol erstreckt sich auch auf alle neuen Erfindungen, die etwa als Verbesserungen des bestehenden technischen Apparats zu betrachten sind (A. G. v. Boy Messengers Co. Ltd. und A. G. v. District Messengers Co. Ltd. Times 15. April 1891). Anlagen für drahtlose Telegraphie können nicht ohne Lizenz des Generalpostmeisters auf dem britischen Festlande oder einem britischen Schiff hergestellt werden (Act von 1904: 4 Edw. VII. c. 24).

§ 200. ordneter Art. Der Staat soll nicht allzusehr in Privaterwerbsunternehmungen hineingetrieben werden. Dies ist altenglische Tradition. Auf der andern Seite will aber auch die Privatinitiative, wie wir hörten, nicht heran. Bleibt also nur übrig, und dies auch neuerdings im Report von 1903 geschehen, kleinere Mittel, Aufforstung auf den Staatsdomänen, Anlegung von Musterbaumschulen, Einrichtung von Forstakademien u. dgl. mehr zu empfehlen.

Die Einführung straffer Forstregulative hat keinen Zweck, weil der Effekt derselben nur der sein könnte, vorhandene Forste, Privatforste, besser zu erhalten, nicht aber und gerade dies braucht England, Ländereien, die bisher brach lagen, neu aufzuforsten.

Nur für Canada gilt es, wenigstens die dort bestehenden Urwälder nicht auf den niedrigen Stand der englischen Forste kommen zu lassen, und deshalb sollen hier schärfere Forstregulative, Forstordnungen (mit Forstverwaltungsapparat), wie wir sie auf dem Kontinente kennen und wie dies in Indien bereits besteht, erlassen werden (Quarterly Review vol. 198 p. 104). Die Kolonie soll wenigstens davor geschützt bleiben, was dem Mutterland seit der glorreichen Revolution so schädlich war: den Verfall der Verwaltungsorganisation im Forstwesen.

II. Das Jagdrecht[1]).

1. Die geschichtliche Entwicklung.

Dieselbe ist durch 3 Marksteine gezeichnet: Die Entwicklung des königlichen Regals und sein Verfall zur Zeit der Revolution, sodann die Entwicklung des Grundeigentümerjagdrechts und der sog. Game Laws als Ueberbleibsel der königlichen Regalverleihungen, schliesslich seit 1831 das moderne Prinzip der Jagdscheinberechtigung.

Die ersten Plantagenets hatten innerhalb ihrer Forste und auch ausserhalb derselben, soweit sie ein königliches Jagdregal in Anspruch nahmen, eine vollständige Beamtenhierarchie eingerichtet, die durch entsprechende Versammlungen aus dem Nachbarverbande, allerdings höchst unvollkommen kontrolliert wurde.

Das ganze, der königlichen Jagd unterliegende Territorium war in 2 Provinzen nördiich und südlich vom Trent eingeteilt. An der Spitze jeder Provinz stand ein Justice, der aber schon im 14. Jahrhundert sich durch einen Deputy vollkommen vertreten liess.

Unter dem Justice jeder Provinz standen die Wardens. Das waren Forstverwalter gleich für mehrere Forste. Sie hatten im Amtsorganismus etwa dieselbe Bedeutung wie die Sheriffs für die übrige Zivilverwaltung. Und wie diese ihre Kontrollorgane in den Coroners hatten, so auch die Wardens in den Verderers, welche immer in der Vierzahl je einem Warden zugesellt wurden. Sie waren im Grafschaftsgericht gewählt, nichtsdestoweniger aber königliche Beamte.

Unter den Wardens standen die Foresters, die Förster. Statt aber dass sie, wie es ursprünglich gemeint war, von den Wardens gezahlt wurden, zahlten sie diese nur, damit sie die durch Bedrückung der Untertanen bezogenen Beutegelder behalten durften. Ausser ihnen gab es noch in jedem Forste eine Vierzahl von Agisters, welche das Weide- und Eichelmastgeld (for agistment and pannage) innerhalb der dem Könige zugehörigen Forstländereien einsammelten.

Entsprechend dieser Beamtenhierarchie bestand auch eine Hierarchie von Forstgerichten, zu denen das Laiaelement teils als Richter, teils als Jury beigezogen war. Die Unterstufe bildete der Court of Swainmote, der sich nur mit Weiderechten und Eichel-

1) Literatur: Für die Geschichte: Manwood, Forest Laws ed. 1598. Coke, 4 Inst. ch. 73. Holdsworth a. a. O. p. 640 ff. Für das geltende Recht statt aller: Oke, Game Laws 4. ed. 1897.

1840 ist für das vereinheitlichte Königreich annähernd der Einheits-Tarif eingeführt, nämlich die sog. penny postage: Danach wird für die ersten 2 Unzen Briefgewicht ein Porto von 1 d, für die folgenden je 2 d bis zu 32 d (für 16 Unzen skalamässigen Fortschreitens) erhoben. Vor dieser Reform varierte das Briefporto von 4 d—1 s 8 d für die Unze. § 202.

Die Verbindung der Kolonien mit dem Mutterlande durch die penny-postage rückte nur langsam von statten. Im Jahre 1897 (Juni und Juli) wurde eine Imperial Postal Conference zu London abgehalten. Auf derselben erklärte der damalige Generalpostmeister des Königreichs der Herzog von Norfolk, Vorsitzender jener Konferenz, im Namen des Mutterlandes, dass dieses im Postverkehr mit jeder Kolonie die Reziprozität gewähren wollte, welche die penny postage von Weihnachten 1898 ab einführen würde. Nunmehr sind alle britischen Kolonien bis auf Australien 1905[1]) darauf eingegangen, und nun verbindet die „imperial penny postage" (1 d für die $^1/_2$ oz) die einzelnen Teile des britischen Weltreichs[2]).

---

1) Mit Australien ist vom 1. April 1905 ab das Uebereinkommen getroffen, dass Briefe nach Australien aus dem United Kingdom mit 2 d. pro Unze und von Australien nach dem United Kingdom mit 4 d. pro Unze tarifiert sind (siehe Times vom 27. März 1905).

2) Die Organisation der Postämter im Vereinigten Königreiche ergibt folgendes statistisches Bild für das Jahr 1901 (s. Encyclopaedia Britanica vol. 31 p. 868): Es gab am 31. März 173,184 Postangestellte (davon 35,377 Frauen!). Die Zahl der selbständigen Postmeister betrug 909, die der Unterpostmeister 21,027. Die Zahl der Postämter (inkl. Filialen) betrug 22,189, woraus sich ergibt, dass ungefähr jeder Unterpostmeister (sub-postmaster) ein Postamt (resp. Postfiliale) leitet. Diese letzteren gehören beinahe ganz zu dem sog. unestablished staff, d. h. sie versehen die Postdienste nur im Nebenamte und widmen nur einen Teil des Tages dem Postdienste. Sie können jederzeit gegen Stellung eines Substituten sich beurlauben lassen. Siehe Parl. D. (1897) vol. 51 p. 1601. Die Besoldung der Postbediensteten ist ständig Gegenstand parlamentarischer Beschäftigung, da jene Staatsdiener in Trade Unions geeint mit Nachdruck ihre Forderungen geltend zu machen wissen. Ihre Waffe ist das Wahlrecht zum Parlament (so 1892 bei den allg. Parlamentswahlen), und damit haben sie schon manche ihrer Forderungen, die übrigens nicht exorbitant sind, durchgesetzt. Seit 1891 rekrutieren sich gemäss Verwaltungsregulativen die Briefträger aus Militäranwärtern. Wie gut die Postbediensteten ihre parlamentarischen Waffen zu nützen wissen, ergibt nachstehende der Times vom 1. August 1905 entnommene Tabelle über das Wachsen der Besoldungen durch Mehrkonzessionen. Die infolge natürlichen Wachsens der Geschäfte gesteigerten Mehrausgaben im Betrage von $3^1/_2$ Mill. £ sind dabei ausser Betracht gelassen. Die Tabelle ist von einem Mitglied des Unterhauses (James Ferguson) angefertigt.

Approximate Cost of Revisions of Pay of Staff from 1890 to 1905.

Date of Revision	Nature of Revision	Ultimate Annual Cost
July 11, 1890	Mr. Raikes's scheme for improving pay and position of—	£
	Sorting clerks and provincial telegraphists	
	Counter clerks and telegraphists, London district	
	Telegraphists (Central Telegraph Office)	179,600
	Sorters (London)	
	Sorting clerks (Edinburgh and Dublin)	
1890—91	Supervising force	65,000
November 5, 1890	Mr. Raikes. — For readjusting proportions of 1st and 2nd class sorters in London	20,700
February 18, 1891	Do., for improving the pay and position of London overseers	9,400
July 28, 1891	Do., for improving pay and position of postmen (town and rural)	125,650
August 17, 1894	Mr. Morley. — For London overseers	1,400

§ 200. oder das Anbringen einer Klage vor diesem Forum, die ordentlichen Gerichte absolut nicht hindere, auch ihrerseits in der Sache zu entscheiden. Dieser Schlag war für das Forstrecht ebenso tödlich, wie ein ähnliches Ansichziehen von Seestreitigkeiten seitens der ordentlichen Gerichte den Verfall eines vom Common Law besonderen Seerechts (s. oben S. 63) herbeiführte.

Seit der Zeit verfiel die ganze Organisation, die wir oben kennen gelernt haben, die Justices in Eyre für Forstsachen hörten auf, und Roger North um die Mitte des 18. Jahrhunderts erklärt sie für eine Rechtskuriosität (Life of Lord Keeper Guilford I. p. 57).

1817 wurden die Aemter des Warden, Chief Justice und Justice in Eyre der königlichen Forste durch Gesetz abgeschafft (57 Geo. III. c. 61), im Jahre 1829 die Befugnisse dieser Beamten an den First Commissioner of Woods, Forests and Land Revenues (10 Geo. IV. c. 50 s. 95) übertragen. Kontrollbefugnisse über die Beamten [1]) der königlichen Forste und die Jurisdiktion, über die Grenzen königlicher Forste zu entscheiden, wurden den Commissioners of Woods Forests etc. überwiesen (s. 14, 95 f. leg. zit.). Die Jurisdiktion des Court of Attachment wurde reformiert, den Verderers die Befugnis erteilt, über rechtswidrige Einhegungen königlicher Forstländereien durch Private (sog. unlawful enclosures) zu entscheiden und als Disziplinargericht über die untergeordneten Forstbeamten zu fungieren (s. 100 ff. leg. zit.). Aber wie wenig man selbst damals an eine richtige Forstgerichtsbarkeit im mittelalterlichen Sinne dachte, geht daraus hervor, dass dieselbe Act der Krone die Befugnis gibt, auf anderem Wege als durch die noch bestehenden Forstgerichte, also z. B. auf dem Wege des Fiskalprozesses vor den ordentlichen Gerichten oder auf andere Weise, je nach Gutdünken, Recht zu nehmen (S. 103 leg. zit.: „nothing herein contained shall extend to prevent His Majesty from proceeding by information in his court of Exchequer, or from having recourse to any other law, which may now exist, for the punishment of offences of the nature herein before mentioned, in all cases where such proceedings shall be deemed more advisable than those which are authorizied by this Act)."

Aus den Trümmern der alten Forstordnung erhoben sich und bestehen noch heute die ehemaligen Verleihungen königlichen Jagdregals an Private. Doch verlieh die Krone niemals das volle Regal an Private, sondern nur die Jagdbefugnisse ohne die zugehörigen Jurisdiktionsrechte. Diese königlichen Privilegien bestehen noch, wie wir sehen werden, selbst heute zurecht und werden vom Rechte anerkannt.

Mit dem Verfalle des königlichen Forstbestandes begannen seit dem 17. Jahrhundert die Vertreter der Landed Gentry das Jagdrecht auf ihrem Grund und Boden als ihr Privileg anzusehen, und so entstand das Grundeigentümerjagdrecht, von dem Blackstone treffend sagt, dass es ein Bastard des königlichen Jagdregals wäre (4 Com. 409).

Acte von 1609, 1706 und 1770 schränkten diese Rechtsanmassungen wenigstens soweit ein, dass sie gewöhnlich zur Ausübung der Eigentümerjagd ein Grundeigentum von 100 £ Jahresertrag verlangten. Nun ward das Jagdrecht das Privileg einer „künstlichen und schlecht abgegrenzten Klasse" von Personen.

Die die heutige Grundlage des englischen Jagdrechts bildende Acte von 1831 (Game Act 1/2 Will. IV. c. 32) schuf die Eigentümerjagd ab und führte statt dessen die allen zugängliche Jagdberechtigung auf Grund eines Jagdscheins und Waffenpasses ein.

1) Die Beamten, die in den einzelnen Forsten den Commissioners of Woods, der Domänendirektion unterstellt sind folgende: Im New Forest: ein Deputy Surveyor und ein Verderer; im Dean Forest: ein Gaveller, ein Deputy Gaveller und ein Deputy Surveyor and Crown Receiver; im Windsor Park: ein Ranger, ein Deputy Ranger, ein Baillif und ein Deputy Surveyor.

(doch hier für nicht länger als gewöhnlich einen Monat zulässig!) dienen, sodann die Ueberwachung völkerrechtlicher Neutralität namentlich bei Ausführung der Foreign Enlistment Act von 1870 (33/4 Vict. c. 90 s. darüber weiter unten X. Kap.), die Ausführung des Waffen- und Munitionsverbots, das die Krone infolge Ermächtigung der Zollgesetze und der Exportation of Arms Act von 1900 (63/4 Vict. c. 44)[1]) unter Umständen erlassen darf (wie dies z. B. während des Krimkrieges und des russisch-türkischen Krieges von 1878 erfolgt war), die Kontrolle darüber, dass nicht widerrechtlich unter Verletzung des Urheberrechts gedruckte ausländische Bücher eingeführt werden, die Aufsicht über die sanitären Verhältnisse der einlaufenden Schiffe, die Durchführung des Einfuhrverbots von Explosivstoffen, deren Einfuhr nicht in der vom Gesetze vorgeschriebenen Weise erfolgt, und des Einfuhrverbots von Vieh, das aus verseuchten Gegenden herstammt (57/8 Vict. c. 57 s. 25). § 203.

Schliesslich haben neuestens durch die Aliens Act von 1905 (5 Edw. VII. c. 13) die Zollbeamten die Landung von Personen, die nicht den Vorschriften der genannten Act entsprechen, zu verhindern.

Die Zollbeamten geniessen Freiheit von der Jurypflicht, von der Milizpflicht (s. 9), Steuerfreiheit (s. 3) und erhöhten Strafschutz. Wer einem Zollbeamten in rechtmässiger Ausübung seiner Amtspflicht Widerstand entgegensetzt, wer ihm zu entkommen sucht, wenn in seiner Gewahrsame, wer Beihilfe zum Entkommen verhafteter Personen oder verfällter Güter leistet, wird besonders strenge gestraft. Wer einen Zollbeamten zu bestechen sucht, wird mit einer Geldstrafe von 200 £ bestraft. Umgekehrt wird jeder Zollbeamte, der sich bestechen lässt, mit 500 £ und mit sofortiger Entlassung bestraft (s. 217 der zit. Act von 1876).

Die Zollbeamten erhalten, wenn sie Delikte gegen die Zollordnung aufdecken, besondere Vermögensvorteile (sog. rewards), die sich nach dem Wert der konfiszierten Güter und nach der einzuhebenden Zollstrafe richten. Vermögensvorteile, Sykophantenprämien, erhalten auch Nichtbeamten, wenn sie Anzeigen erstatten, die zu einer Zollstrafe führen, oder wenn sie zur Aufdeckung eines Zolldelikts beigetragen haben. Die diese Prämien regelnden Verordnungen erlässt das Schatzamt, die Zolldirektion hat aber ein weitgehendes Ermessen bei ihrer Verteilung auszuüben.

---

1) Kohlen gehören auch hierher. Antwort des Attorney-General auf eine Interpellation im Unterhause (Times vom 4. August 1905): „Questions not answered orally. Export of Coal. The Attorney-General, replying to Mr. D. A. Thomas, who asked what powers the Government possess to prohibit the export of coal; whence they are derived; and in what contingency they can be exercised, says: This subject has been dealt with by recent legislation, the effect of which is as follows: Under the eighth section of the Customs and Inland Revenue Act, 1879, there is power by proclamation or order in Council to prohibit the exportation of arms, ammunition, and gunpowder, military and naval stores, and any articles which his Majesty shall judge capable of being converted into or made useful in increasing the quantity of military or naval stores, provisions, or any sort of victual which may be used as food for man. Under the Exportation of Arms Act, 1900, there is power by proclamation to prohibit the exportation of all or any of the following articles—viz., arms, ammunition, military and naval stores, and any article which his Majesty shall judge capable of being converted into or made useful in increasing the quantity of arms, ammunition, or military or naval stores to any country or place named in the proclamation whenever his Majesty shall judge such prohibition to be expedient, in order to prevent such arms, ammunition, military or naval stores being used against his Majesty's subjects as forces, or against any forces engaged or which may be engaged in military or naval operations in co-operation with his Majesty's forces. Coal suitable for use by vessels of war would fall under the category of naval stores in these enactments. The power conferred by the earlier of these enactments is general, and no special contingencies are prescribed for its exercise; the power conferred by the Act of 1900 may be exercised with regard to particular countries or places in the contingency mentioned in the Act".

§ 200. ordneter Art. Der Staat soll nicht allzusehr in Privaterwerbsunternehmungen hineingetrieben werden. Dies ist altenglische Tradition. Auf der andern Seite will aber auch die Privatinitiative, wie wir hörten, nicht heran. Bleibt also nur übrig, und dies auch neuerdings im Report von 1903 geschehen, kleinere Mittel, Aufforstung auf den Staatsdomänen, Anlegung von Musterbaumschulen, Einrichtung von Forstakademien u. dgl. mehr zu empfehlen.

Die Einführung straffer Forstregulative hat keinen Zweck, weil der Effekt derselben nur der sein könnte, vorhandene Forste, Privatforste, besser zu erhalten, nicht aber und gerade dies braucht England, Ländereien, die bisher brach lagen, neu aufzuforsten.

Nur für Canada gilt es, wenigstens die dort bestehenden Urwälder nicht auf den niedrigen Stand der englischen Forste kommen zu lassen, und deshalb sollen hier schärfere Forstregulative, Forstordnungen (mit Forstverwaltungsapparat), wie wir sie auf dem Kontinente kennen und wie dies in Indien bereits besteht, erlassen werden (Quarterly Review vol. 198 p. 104). Die Kolonie soll wenigstens davor geschützt bleiben, was dem Mutterland seit der glorreichen Revolution so schädlich war: den Verfall der Verwaltungsorganisation im Forstwesen.

II. Das Jagdrecht[1]).

1. Die geschichtliche Entwicklung.

Dieselbe ist durch 3 Marksteine gezeichnet: Die Entwicklung des königlichen Regals und sein Verfall zur Zeit der Revolution, sodann die Entwicklung des Grundeigentümerjagdrechts und der sog. Game Laws als Ueberbleibsel der königlichen Regalverleihungen, schliesslich seit 1831 das moderne Prinzip der Jagdscheinberechtigung.

Die ersten Plantagenets hatten innerhalb ihrer Forste und auch ausserhalb derselben, soweit sie ein königliches Jagdregal in Anspruch nahmen, eine vollständige Beamtenhierarchie eingerichtet, die durch entsprechende Versammlungen aus dem Nachbarverbande, allerdings höchst unvollkommen kontrolliert wurde.

Das ganze, der königlichen Jagd unterliegende Territorium war in 2 Provinzen nördlich und südlich vom Trent eingeteilt. An der Spitze jeder Provinz stand ein Justice, der aber schon im 14. Jahrhundert sich durch einen Deputy vollkommen vertreten liess.

Unter dem Justice jeder Provinz standen die Wardens. Das waren Forstverwalter gleich für mehrere Forste. Sie hatten im Amtsorganismus etwa dieselbe Bedeutung wie die Sheriffs für die übrige Zivilverwaltung. Und wie diese ihre Kontrollorgane in den Coroners hatten, so auch die Wardens in den Verderers, welche immer in der Vierzahl je einem Warden zugesellt wurden. Sie waren im Grafschaftsgericht gewählt, nichtsdestoweniger aber königliche Beamte.

Unter den Wardens standen die Foresters, die Förster. Statt aber dass sie, wie es ursprünglich gemeint war, von den Wardens gezahlt wurden, zahlten sie diese nur, damit sie die durch Bedrückung der Untertanen bezogenen Beutegelder behalten durften. Ausser ihnen gab es noch in jedem Forste eine Vierzahl von Agisters, welche das Weide- und Eichelmastgeld (for agistment and pannage) innerhalb der dem Könige zugehörigen Forstländereien einsammelten.

Entsprechend dieser Beamtenhierarchie bestand auch eine Hierarchie von Forstgerichten, zu denen das Laiaelement teils als Richter, teils als Jury beigezogen war. Die Unterstufe bildete der Court of Swainmote, der sich nur mit Weiderechten und Eichel-

---

1) Literatur: Für die Geschichte: Manwood, Forest Laws ed. 1598. Coke, 4 Inst. ch. 73. Holdsworth a. a. O. p. 640 ff. Für das geltende Recht statt aller: Oke, Game Laws 4. ed. 1897.

2 % aller Gefällstrafverfügungen!), denn hierin liegt doch eine offenbare Ausnahme § 203. von den allgemeinen Prinzipien des englischen Common Law, wonach nur eine eines Delikts überführte Person bestraft werden kann (Magna Charta art. 39: „Nullus liber homo capiatur vel imprisonetur, aut disaisiatur .... nisi per legale judicium suorum vel per legem terrae").

III. Die Zwangsbefugnisse, die gegen die zollpflichtige Sache gerichtet sind (powers in rem), bestehen nicht bloss in der Beschlagnahme und Kontrabandeerklärung der gegen die Vorschriften der Zollordnung importierten Güter, sondern auch in der Kontrabandeerklärung der Verpackung (Koffer), in welcher sich die geschmuggelte Sache befand, und des Vehikels (Schiffs, Wagens, Waggons), in dem sie befördert wurde.

Das Schiff wird von der Kontrabandeerklärung ergriffen, und zwar ein britisches innerhalb von 3 Seemeilen, ein ausländisches nur innerhalb einer Seemeile vom britischen Gestade, wenn es entweder gebaut ist, um den Schmuggel zu bewerkstelligen oder, wenn unter 250 Tonnen Gehalt, mit hoch zu verzollenden Waren, wie z. B. Tabak und Alkohol in verbotswidriger Verpackung beladen ist.

Schiffe von 250 Tonnen und darüber werden im gleichen Falle nicht nur als Kontrabande erklärt, sondern auch noch mit einer Strafe von 50 £, welche die Zollbehörde verhängen kann, oder bis zu 500 £, welche nur ein Gerichtshof aussprechen darf, belegt.

Diese grossen Waffen der Zollbehörde sind einerseits durch die Ueberprüfung seitens der Gerichte vor Missbrauch bewahrt insoferne, als jeder von der Kontrabandeerklärung Betroffene, wie wir unten sehen werden, die Frage der Legalität vor den ordentlichen Richter bringen darf. Andererseits ist der Zollbehörde, d. i. der Zolldirektion durch Gesetz die Ermächtigung erteilt statt der Kontrabandeerklärung im Abfindungswege eine Strafsumme, die nach dem Werte des Schiffs bemessen wird, in Empfang zu nehmen. Schiffe werden in der Praxis beinahe nie konfisziert, ja niemals bestraft, es wäre denn, dass der Schiffsführer um die auf dem Schiffe begangene Zolldefraudation wusste.

Die Steuerverwaltung und Steuerrecht. § 204.

I. Die Verwaltung[1]) der direkten und indirekten Steuern ist für das vereinheitlichte Königreich einer besondern Behörde, den Commissioners of Inland Revenue, d. i. der Reichssteuerdirektion übertragen. Diese Kollegialbehörde, in dienstlicher Unterordnung unter dem Schatzamt, besteht gegenwärtig aus 4 Mitgliedern (commissioners), die von der Krone mittels Patent[2]) (letters patent) auf jederzeitigen Widerruf angestellt sind. Sie wechseln jedoch nicht mit dem Kabinette. Sie stellen einen Generalkontrolleur (accountant and comptrollor-general) mit Zustimmung des Schatzamts an, sie bestellen[3])

1) Die Gesetze, welche die Steuerverwaltung (management) organisieren, sind: Die Excise Management Act von 1827 (7/8 Geo. IV. c. 53), ferner 4/5 Will. IV. c. 51; 4 Vict. c. 20; schliesslich die Taxes Management Act von 1880 (43/4 Vict. c. 19) und die Inland Revenue Act von 1890 (53/4 Vict. c. 21).

2) Das Patent hat betreffs der Amtspflichten folgenden Inhalt: „And We do hereby give and grant to you, Our said Commissioners, full power and authority to do and perform as such Commissioners all such matters and things as shall be necessary for Our service, or as or are or shall be directed by any Act or Acts of Parliament in that behalf. And We do hereby appoint that to you, Our said Commissioners, all other officers of Our Inland Revenue within Our United Kingdom of Great Britain and Ireland and the islands and territories thereunto respectively belonging, shall be subordinate and accountable . . . (sc. dem Schatzamt)".

3) Selbstverständlich nur auf Widerruf! Derselbe kann zu jeder Zeit von Seiten der

§ 200. oder das Anbringen einer Klage vor diesem Forum, die ordentlichen Gerichte absolut nicht hindere, auch ihrerseits in der Sache zu entscheiden. Dieser Schlag war für das Forstrecht ebenso tödlich, wie ein ähnliches Ansichziehen von Seestreitigkeiten seitens der ordentlichen Gerichte den Verfall eines vom Common Law besonderen Seerechts (s. oben S. 63) herbeiführte.

Seit der Zeit verfiel die ganze Organisation, die wir oben kennen gelernt haben, die Justices in Eyre für Forstsachen hörten auf, und Roger North um die Mitte des 18. Jahrhunderts erklärt sie für eine Rechtskuriosität (Life of Lord Keeper Guilford I. p. 57).

1817 wurden die Aemter des Warden, Chief Justice und Justice in Eyre der königlichen Forste durch Gesetz abgeschafft (57 Geo. III. c. 61), im Jahre 1829 die Befugnisse dieser Beamten an den First Commissioner of Woods, Forests and Land Revenues (10 Geo. IV. c. 50 s. 95) übertragen. Kontrollbefugnisse über die Beamten[1]) der königlichen Forste und die Jurisdiktion, über die Grenzen königlicher Forste zu entscheiden, wurden den Commissioners of Woods Forests etc. überwiesen (s. 14, 95 f. leg. zit.). Die Jurisdiktion des Court of Attachment wurde reformiert, den Verderers die Befugnis erteilt, über rechtswidrige Einhegungen königlicher Forstländereien durch Private (sog. unlawful enclosures) zu entscheiden und als Disziplinargericht über die untergeordneten Forstbeamten zu fungieren (s. 100 ff. leg. zit.). Aber wie wenig man selbst damals an eine richtige Forstgerichtsbarkeit im mittelalterlichen Sinne dachte, geht daraus hervor, dass dieselbe Act der Krone die Befugnis gibt, auf anderem Wege als durch die noch bestehenden Forstgerichte, also z. B. auf dem Wege des Fiskalprozesses vor den ordentlichen Gerichten oder auf andere Weise, je nach Gutdünken, Recht zu nehmen (S. 103 leg. zit.: „nothing herein contained shall extend to prevent His Majesty from proceeding by information in his court of Exchequer, or from having recourse to any other law, which may now exist, for the punishment of offences of the nature herein before mentioned, in all cases where such proceedings shall be deemed more advisable than those which are authorizied by this Act).

Aus den Trümmern der alten Forstordnung erhoben sich und bestehen noch heute die ehemaligen Verleihungen königlichen Jagdregals an Private. Doch verlieh die Krone niemals das volle Regal an Private, sondern nur die Jagdbefugnisse ohne die zugehörigen Jurisdiktionsrechte. Diese königlichen Privilegien bestehen noch, wie wir sehen werden, selbst heute zurecht und werden vom Rechte anerkannt.

Mit dem Verfalle des königlichen Forstbestandes begannen seit dem 17. Jahrhundert die Vertreter der Landed Gentry das Jagdrecht auf ihrem Grund und Boden als ihr Privileg anzusehen, und so entstand das Grundeigentümerjagdrecht, von dem Blackstone treffend sagt, dass es ein Bastard des königlichen Jagdregals wäre (4 Com. 409).

Acte von 1609, 1706 und 1770 schränkten diese Rechtsanmassungen wenigstens soweit ein, dass sie gewöhnlich zur Ausübung der Eigentümerjagd ein Grundeigentum von 100 £ Jahresertrag verlangten. Nun ward das Jagdrecht das Privileg einer „künstlichen und schlecht abgegrenzten Klasse" von Personen.

Die die heutige Grundlage des englischen Jagdrechts bildende Acte von 1831 (Game Act 1/2 Will. IV. c. 32) schuf die Eigentümerjagd ab und führte statt dessen die allen zugängliche Jagdberechtigung auf Grund eines Jagdscheins und Waffenpasses ein.

1) Die Beamten, die in den einzelnen Forsten den Commissioners of Woods, der Domänendirektion unterstellt sind folgende: Im New Forest: ein Deputy Surveyor und ein Verderer; im Dean Forest: ein Gaveller, ein Deputy Gaveller und ein Deputy Surveyor and Crown Receiver; im Windsor Park: ein Ranger, ein Deputy Ranger, ein Baillif und ein Deputy Surveyor.

b) Jedes Einkommen, das seine Quelle ausserhalb des Königreichs hat, von § 204. Personen, die sich auf britischem Boden aufhalten (Domizil ist nicht erforderlich: Rogers v. Inland Revenue (1879) 1 Tax Cas. 225), gleichviel ob sie Staatsbürger oder Fremde sind (ss. 88—104 der Act von 1842 und s. 256 der Act von 1853).

Der Besteuerung entgeht kein Einkommen, das durch Treuhänder, Vormünder oder Agenten, die im Königreich wohnen, nach dem Auslande hin ausgezahlt wird (Act von 1842 s. 41).

Das der Versteuerung unterliegende Vermögen zerfällt in 5 Kategorien:

1. Nach Schedule A das Grundeigentum, dessen Jahreswert durch das Jahreserträgnis (rack rent) resp. seinen marktüblichen Wert ermittelt wird.

2. Nach Schedule B die Erträgnisse von Grund und Boden, wozu nicht bloss die der Urproduzenten, sondern auch die Erträgnisse gehören, die als Teil eines Handelsgeschäftes u. a. gewonnen werden. Das Steuerkapital wird durch den 3. Teil der Jahresrente oder des marktüblichen Jahreswertes gebildet. Die Steuereinschätzungen sollen alljährlich gemacht werden, gelten aber gewöhnlich für 5 Jahre, da die jährlichen Finance Acts die Einschätzung des Vorjahres zugrunde legen. — Nur in der Metropole wird die Einschätzung für 5 Jahre im voraus gemacht (32/3 Vict c. 67). Hier sind sie dieselben, die der Kommunalbesteuerung zugrunde liegen.

3. Nach Schedule C die Zinsenerträgnisse aus Staatspapieren.

4. Nach Schedule D die Einkommen, aus Handel, Gewerbe u. a. Berufen, die nicht in den vorhergehenden Quellen eingeschlossen sind. Der Steuereinschätzung wird der Reingewinn der letzten 3 Jahre im Durchschnitt, zugrunde gelegt.

5. Nach Schedule E die Gehälter der öffentlichen Beamten.

Steuersubjekt ist der Bezugnehmer des steuerbaren Einkommens. Bei Einkommen aus liegendem Gute ist der wirkliche Besitzer, also Pächter, steuerpflichtig, der die Steuer von der Jahresrente, die dem Eigentümer zu zahlen ist (current rent), in Abzug bringen darf.

Der Steuerfuss d. i. die Auflage pro £ steuerbaren Einkommens wird alljährlich durch die Finance Act bestimmt[1]).

Steuerbefreiungen geniesst: vor allem Krongut — es wäre denn, dass diese Exemption durch besondere Gesetzesbestimmung beseitigt ist (Mersey Docks & Harbour Board v. Cameron (1865) 11. House of Lords Cas. 443), insbes. solches, welches zur Dienstnutzung Staatsbeamten überwiesen ist, und anderes Verwaltungsvermögen.

Wo hingegen die Innehabung von Verwaltungsvermögen eine Pacht oder Miete darstellt, ist die Steuer zu erheben, desgleichen wenn es sich um das königliche Privatschatullenvermögen handelt (25/6 Vict. c. 37 s. 8) oder um die unter Nr. III. der königlichen, auf die Zivilliste gewiesenen Ausgaben (Parl. D. vol. 95 p. 713), also die Ausgaben für die königliche Hofhaltung (Expenses of His Majesty's household), gegenwärtig im Betrage von £ 193000 (1 Edw. VII. c. 4 I. Schedule). Steuerbefreiung geniessen ferner das sogenannte Existenzminimum, das gegenwärtig £ 160 (Finance Act von 1894 s. 34) beträgt, das Einkommen von milden Stiftungen (Act von 1842 s. 61, 88 u. 105), von Spitälern, öffentlichen Schulen und Armenhäusern, von Cooperativgenossenschaften, Sparbanken und Gewerkschaften. Steuerfrei sind ferner die zu Universitäten, literarischen oder wissenschaftlichen Instituten gehörenden öffentlichen Gebäude, sowie bewegliches und unbewegliches Vermögen, welches dem britischen Museum gehört.

---

1) Für 1904/5 betrug sie gemäss der Finance Act (4 Ed. VII. c. 7 s. 7) 1 s. pro £.

§ 204. Steuernachlässe, die nur Individuen, nicht Korporationen, in berücksichtigungswürdigen Fällen gewährt werden, beziehen sich nur auf Einkommen zwischen 160—700 £ (Finance Act von 1898 s. 8)[1]).

Für die Zwecke der Steuernachlässe kann unter besondern, im Gesetze bezeichneten Fällen das sonst gemeinsam behandelte Einkommen von Eheleuten, das nicht mehr als 500 £ beträgt, für Mann und Frau getrennt der Besteuerung zugrunde gelegt werden (Finance Act von 1897 s. 5 [1]). Steuerbefreiungen oder Steuernachlässe können niemals durch die Krone aus arbiträrem Ermessen verfügt werden[2]).

Die Veranlagung und Erhebung der Steuer erfolgt durch Assessoren und Einnehmer. In jedem der Steuerdistrikte, in welche das Land für diese Zwecke eingeteilt ist, fungieren die Steuereinschätzer (assessors). Sie werden von den Surveyors of Taxes, welche vom Schatzamt ernannt sind, überwacht. In der Metropole fungieren diese selbst als Einschätzer, desgleichen in Distrikten, wo keine assessors bestellt sind.

Beschwerden gegen die Einschätzung laufen in erster Instanz an Komitees, die aus der Zahl der sog. General Commissioners für bestimmte Steuerdistrikte gebildet werden, oder an die Special Commissioners[3]). Die General Commissioners of Income Tax werden aus der Zahl der Land Tax Commissioners (siehe über diese weiter unten) von den Commissioners of Inland Revenue, d. i. der oben genannten Reichssteuerdirektion gewählt. Die Special Commissioners sind teils Mitglieder der Reichssteuerdirektion, teils vom Schatzamt dazu ernannte Personen. Die Assessoren sind von den General Commissioners bestellt.

Letztere entscheiden auch über Rechtsfragen. Von ihnen läuft die Verwaltungsklage des „stating a. special case" (s. darüber weiter unten) an die King's Bench Division auf Antrag des sich über die Einschätzung beschwerenden Individuums oder des Surveyor of Taxes.

III. Die Grundsteuer (Land tax).

Sie ist durch Erklärung ihrer Ablösbarkeit auf den Aussterbeetat gesetzt. Jede Person, die an dem steuerpflichtigen Grundstücke ein wie immer geartetes Interesse hat, kann die Steuer durch Zahlung des 30jährigen Ertragswertes (Finance Act von 1896 s. 40) ablösen. Nur jederzeit kündbare Pächter und Pächter der königlichen Domänen sind von der Möglichkeit abzulösen ausgenommen. (42 Geo. III. c. 116 s. 10 und 16/17 Vict. c. 117 s. 1).

Die Steuer ist eine Repartitionssteuer. Die gegenwärtige Repartierung auf die Grafschaften und Städte datiert aus dem Jahre 1798 (38 Geo. III. c. 60) und kann nicht abgeändert werden, um z. B. die Steuerlast unter den genannten Kommunalverbänden auszugleichen. (Reg. v. Tower Land Tax Commissioners (1853) 22. L. J. Q. B. p. 386).

---

1) Sie betragen:

bei einem Einkommen	soviel als die Einkommensteuer von
bis zu 400 £	160 £
„ „ 500 „	150 „
„ „ 600 „	120 „
„ „ 700 „	70 „

2) Act von 1842 c. 35 s. 187.

3) Der Unterschied zwischen beiden Kategorien von Commissioners besteht darin, dass die Special Commissioners die Einschätzung des Einkommens aus Zinskoupons und ähnlichen Einkünften, der Einkünfte von Eisenbahnen, des Einkommens aus Sched. E und mitunter des aus D. vorzunehmen haben (siehe Renton vol. 6 p. 351). Auch können besondere Kommissäre unter Sched. E. bestellt werden (Act 1842 s. 30 ff. in Verbindung mit Act 1853 s. 26).

Steuerpflichtig ist jeder Grundeigentümer[1]). Der Steuerfuss darf nicht niedriger sein als 1 d und nicht höher als 1 s auf das £. § 204.

Der Einschätzung wird die für die Einkommensteuer nach Schedule A vorgenommene zugrunde gelegt. Beschwerden gegen die Einschätzung nehmen die General Commissioners of Land Tax entgegen, die in jedem Steuerdistrikt vorhanden sind. Ihre Entscheidung ist endgültig und erfährt keine Nachprüfung durch den Verwaltungsgerichtshof (die King's Bench Division).

IV. Die Wohnhäusersteuer[2]) (Inhabited House duty).

Sie gilt nicht für Irland. Steuerobjekt sind alle Wohnhäuser von einem Jahreserträgnisse von 20 £ und mehr. Hierher gehören nicht Gebäude, die nur als Geschäftslokale bestimmt sind. Der Begriff der Wohnhäuser wird schon dadurch konstituiert, dass nur eine Person[3]) darin Schlafstätte findet, doch darf dies kein blosser Hausbesorger (caretaker) sein (41/2 Vict. c. 15 s. 13(2) und 44/45 Vict. c. 2 s. 34).

Steuersubjekt ist der rechtliche Besitzer des Hauses. Der Eigentümer wird nur dann herangezogen, wenn das Haus an mehrere Personen vermietet ist, wobei ihm besondere Vergünstigungen gewährt werden, falls seine Mieter der arbeitenden Bevölkerung angehören oder sein Haus ein registriertes Logierhaus (lodging-house) für die niedern Klassen darstellt. Wo ein Haus im Miteigentum und infolgedessen Mitbesitz (nicht bloss Mietbesitz!) mehrerer Personen sich befindet, wird jeder von ihnen nur dann zur Steuer herangezogen, wenn faktische Teilung des Hauses stattgefunden hat.

Der Steuersatz beträgt nach der Act von 1851 (14/5 Vict. c. 36):

	Für gewöhnliche Wohnhäuser:	für andere Wohnhäuser (wie Hôtels, Gasthäuser u. a.):
bei einem Jahreswerte von 20—40 £	3 d	2 d auf das £
„ „ „ „ 40—60 „	6 d	4 d „ „ „
„ „ „ „ 60 „ u. darüber	9 d	6 d „ „ „

Steuerfreiheit geniessen das staatliche Verwaltungsvermögen, Spitäler, Gebäude-Eigentum des Königs und der königl. Familie, milde Stiftungen, Häuser für die Versorgung von Armen, Häuser, die nur als Geschäftslokalitäten bestimmt sind, Wohnhäuser mit einem Jahresmietswert unter 20 £, Wohnhäuser, welche von Mietern bewohnt sind, deren Jahresmiete nicht 20 £ erreicht, unbewohnte oder unmöblierte Wohnhäuser, sowie solche, in denen sich nur ein Hausbesorger aufhält.

Die Einschätzung zur Steuer erfolgt durch die Einschätzer (assessors) der Einkommensteuer (43/4 Vict. c. 19). Zugrundegelegt wird dieser Einschätzung das Mietserträgnis oder der ortsübliche Jahresmietswert der Wohnungsräumlichkeiten (annual value of a rack rent)[4]). Die Einschätzung darf niemals geringer sein als die Einschätzung des gleichen Steuerobjekts für die Armensteuer. Reklamationen gegen die Einschätzung werden bei den Income Tax Commissioners des Distrikts vorgebracht. Gegen deren Entscheidung läuft die Verwaltungsklage an die King's Bench Division des High Court of Justice. In der Metropole wird die Einschätzung durch die Surveyors of taxes,

---

1) Doch zahlt der Pächter die Steuer, um sie vom Pachtzins (current rent) dem Eigentümer in Abzug zu bringen. Sonst könnte er sie, wenn einmal bezahlt, nicht wieder einbringlich machen. Eine allgemeine Vertragsklausel, wonach der Pächter für die Steuern (taxes) aufzukommen hätte, umfasst im Zweifel aber immer die Land Tax. Siehe Amfield v. White (1825) R. & M. 426.

2) Dowell, House Tax Laws 1893.

3) Riley v. Read (1879) 4 Exch. D. 100.

4) Die Einschätzungsgrundlage ist dieselbe wie bei der Income Tax nach Schedule A, nur wird sie hier besonders gemacht, weil das Steuersubjekt hier und dort verschieden ist (Besitzer hier, Eigentümer dort!). Siehe Renton vol. 6 p. 250.

§ 204. die wir bei der Einkommensteuer bereits kennen gelernt haben, vollzogen (Metropolis Valuation Act von 1869 : 32/3 Vict. c. 67).

V. Verbrauchsabgaben (excise).

Sie bestehen gegenwärtig für Bier, Branntwein und Cichorie.

Ausserdem gehören unter den Begriff der excise die Steuerlicenzen (licences), welche für die Führung bestimmter Gewerbe (Inhaber von Getränkwirtschaften, von Tabakläden, Destillateure, Häuseragenten, Pfandleiher u. a. m.) erhoben werden.

Auch die sog. establishment duties, das sind Luxussteuern für das Halten von Equipagen, von Hunden, Bedienten, für das Führen von Familienwappen u. a. m., gehören in die Kategorie der excise. Desgleichen die von den Eisenbahnen gemäss 10/11 Vict. c. 42 erhobene Passagiersteuer (sog. railway passenger duty). (Siehe über diese noch weiter unten.)

VI. Die Erbschaftssteuern (death duties)[1]).

An Stelle der früheren Erbschaftssteuern (probate, account and temporary estate duties) ist seit der Finance Act von 1894 eine Vereinfachung getreten. Die durch diese Reform bedingte Neugestaltung umfasst 2 Steuergruppen.

a) Die eine fällt auf den gesamten Nachlass des Verstorbenen ohne Rücksicht auf die Verwandschaftsnähe zwischen Erblasser und Erben. Die Steuer heisst estate duty. Sie hat noch eine Zusatzsteuer, wenn der Nachlass oder ein Teil desselben durch settlement d. i. fideikommissarische Substitution gebunden ist. Letztere heisst settlement estate duty. Es sind dies reine Vermögenübergangsabgaben.

b) Die andere fällt unter Berücksichtigung der Verwandtschaftsnähe auf das besondere Vermögensinteresse, das eine Person (Erbe- oder Vermächtnisnehmer) aus dem beweglichen oder unbeweglichen Nachlassvermögen zieht. Handelt es sich um bewegliches Vermögen, so wird die Steuer legacy duty, handelt es sich um unbewegliches Vermögen, so wird sie succession duty genannt.

Im einzelnen zeigen die Erbschaftssteuern folgende Struktur:

1) Die estate duty eingeführt durch die Finance Act von 1894 (57/8 Vict. c. 30). Steuerobjekt.

Es ist das gesamte Nachlassvermögen, auch jenes, welches mit einem fideikommissarischen Bande behaftet ist. Auch Vermögensobjekte, an welchen bloss Rückfallsrechte oder Anwartschaftsrechte bestehen, unterliegen der Steuer, vorausgesetzt, dass nicht auf sie 12 Monate vor dem Tode bona fide verzichtet worden ist (Finance Act von 1900 63/4 Vict. c. 7 s. 11 [1]).

Handelt es sich um Vermögen, das von einer Person, die ausserhalb des Königreichs ihr Domizil hatte, im Königreich hinterlassen wurde, so wird es ebenfalls von der Steuer erfasst. Ist das Nachlassvermögen ausserhalb des Königreichs gelegen, dann wird nur das bewegliche von der Steuer erfasst, vorausgesetzt, dass der Erblasser im Königreich sein Domizil hatte oder das Vermögen in der Hand britischer Treuhänder war. Unbewegliches Vermögen ausserhalb des Königreichs ist von der Steuer frei.

Steuerpflichtiges Subjekt ist der Testamentsexekutor oder Verwalter des Nachlassvermögens. Doch ist er nur insoweit für die Steuer haftbar, als das Nachlassvermögen reicht oder ohne sein Verschulden reichen müsste (Finance Act 1896 s. 8 [3]). Die Steuersumme ist zunächst aus dem beweglichen Vermögen („property passing

1) Literatur: Zur Geschichte der Erbschaftssteuer, Vocke a. a. O. S. 223 ff. Vorzüglich Leser, in der Tübinger Zeitschrift 1881 S. 323 ff. und 496 ff. für das geltende Recht Hanson Death Duties 4. ed. 1896. A. Wagner, Handbuch der politischen Oekonomie Bd. 4 Tl. 3 S. 192 f. und 266 ff. Sely and Craies, Finance Act 1894. Harman, Finance Act 1894.—Munro, Finance Act 1894.

to the executor as such") mit Bevorzugung vor allen besonderen Vermächtnissen, die § 204. aus dem Nachlasse zu zahlen sind, zu bestreiten. Doch wird jener Teil der Steuer, der proportionell auf das unbewegliche Vermögen entfällt, als erste Last auf diesem Vermögensobjekt gegen jedermann, ausgenommen den bona-fide-Erwerber, angesehen (Land Transfer Act von 1897: 60/1 Vict. c. 55 s. 9 [1]) und kann, wenn von dem Nachlassverwalter oder einer andern authorisierten Person ausgelegt, bei dem Erben oder Treuhänder des Nachlasses eingebracht werden (Land Transfer Act 1897 s. 9 [7] und 14 [1]).

Steuereinschätzung, Steuerfuss und Steuererhebung:

Das gesamte Nachlassvermögen, ob durch fideikommissarisches Band festgelegt oder nicht, wird als eine Masse der Besteuerung unterzogen. Als besondere Massen werden ausnahmsweise besteuert:

a) Vermögensobjekte, an denen der Verstorbene selbst niemals ein Vermögensinteresse genommen hatte (Finance Act 1900 ss. 12 [1] und 18), oder die infolge seines Todes sofort ohne seine Disposition an eine andere Person, als seinen Ehegatten fallen (Finance Act 1894 s. 22 [1b]).

b) Ein Nachlassvermögen, das neben einem fideikommissarisch festgelegten Vermögen des Erblassers 1000 £ nicht übersteigt. Hier werden das Mobiliar-, das Immobiliar- und das fideikommissarisch festgelegte Vermögen als gesonderte Nachlassmassen behandelt (Finance Act 1894 s. 16 [30]).

c) Nach dem 1. Juli 1896 bestimmte Gegenstände der Kunst und anderes ähnliches Vermögen, das fideikommissarisch festgelegt ist (Finance Act 1896 s. 20).

Auch darf unter gewissen Umständen bei einem Nachlassvermögen, das von einer vor der Finance Act von 1894 verstorbenen Person fideikommissarisch festgelegt worden und infolge des Todes einer nach dem 9. April 1900 verstorbenen Person auf einen Erben übergegangen ist, die Aggregierung dieses fideikommissarisch festgelegten Vermögens mit dem Gesamtnachlass die auf jenes entfallende Steuer nicht um mehr als $^1/_2$ % erhöhen (Finance Act 1900 s. 12 [2]). Für die Feststellung dieser durch Gesetz gegebenen Grenze muss daher das fideikommissarisch festgelegte Vermögen wenigstens rechnerisch als Sondermasse versteuert werden.

Abgezogen werden von der Besteuerung alle angemessenen Ausgaben für das Leichenbegängnis, die Schulden und Lasten, die auf dem Vermögen ruhen. Auch können die Kosten der Verwaltung eines Nachlassvermögens im Auslande und müssen die hiefür im Auslande gezahlten Steuern abgezogen werden (Finance Act 1894 s. 7 [1—4]).

Der Einschätzung wird der marktgängige, nach Ermessen der Steuerbehörde festgestellte Wert zugrunde gelegt. Wo die Steuerbehörde eine besondere Einschätzung durch Sachverständige veranlassen will, kann sie es nur auf Staatskosten tun.

Für den Erbgang aus Anlass eines und desselben Todesfalls kann nur einmal ein und dasselbe Vermögen als eine Masse eingeschätzt und besteuert werden (Finance Act von 1894 s. 7 [5, 8—10]).

Der Steuersatz steigt progressiv wie folgt an:

Bei einem Nachlassvermögen von	beträgt die Steuer in % des Wertes
100— 500 £	1
500— 1000 „	2
1000— 10 000 „	3
10 000— 25 000 „	4
25 000— 50 000 „	$4^1/_2$
50 000— 75 000 „	5
75 000— 100 000 „	$5^1/_2$
100 000 – 150 000 „	6

§ 204. Bei einem Nachlassvermögen von beträgt die Steuer in % des Werts

150 000— 250 000 „	$6^1/_2$
250 000— 500 000 „	7
500 000—1 000 000 „	$7^1/_2$
über 1 000 000 „	8

Bruchteile unter 10 £ werden wie 10 £ gerechnet.

Zum Zwecke der Feststellung des Nachlasses haben die Nachlassverwalter ein Erbschaftsinventar innerhalb von 6 Monaten nach dem Tode des Erblassers der Steuerbehörde zu überreichen. Die Steuer wird nach dem Vermögenstand zurzeit des Ablebens des Erblassers berechnet und in dem Augenblicke der Ueberreichung des Erbschaftsinventars, längstens aber nach 6 Monaten vom Tage des Todes des Erblassers fällig. Sie ist bis zum Tage der Zahlung mit 3% vom Tage des Todes zu verzinsen (Finance Act von 1894 s. 6 [7]; Finance Act 1896: 59/60 Vict. c. 28 s. 18).

In berücksichtigungswürdigen Fällen kann die Steuerbehörde die Steuerzahlung stunden, ja sie ganz erlassen, wenn seit ihrer Fälligkeit 20 Jahre verstrichen sind (Finance Act 1894 s. 8 [9] und [11]). Unbewegliches Vermögen geniesst das Privileg, das die davon zu entrichtende Erbschaftssteuer in 8 jährlichen oder 16 halbjährigen Raten, von denen die erste nach 12 Monaten vom Tode des Erblassers fällig wird, zu entrichten ist. Doch müssen 3 % Zinsen mit jeder Rate, für die noch ausstehenden Raten gezahlt werden. Die noch ausstehende Steuersumme wird aber in dem Augenblicke, wo das unbewegliche Nachlassvermögen verkauft wird, fällig (Finance Act von 1894 s. 6 [8]). — Erbschaftssteuern für Anwartschaftsrechte können entweder mit der für das übrige Nachlassvermögen fälligen Steuer oder im Momente der Erfüllung der Anwartschaft gezahlt werden (Finance Act von 1898 s. 7 [6]).

Die Steuer ist mittelst Stempels zu entrichten und muss von der Steuerbehörde auf Verlangen quittiert werden (mittelst certificate! Finance Act von 1897: 60/1 Vict. c. 24 ss. 8 [2] und 11 [1]).

2. Die settlement estate duty.

Steuerobjekt ist jedes Nachlassvermögen, das durch eine wirksame [1]) fideikommissarische Substitution festgelegt ist. Der Steuerfall tritt ein: falls diese fideikommissarische Substitution (settlement) durch ein Testament festgelegt ist, in dem Augenblick des erblasserischen Todes, falls sie aber durch eine andere als testamentarische Vermögensdisposition verfügt ist, beim Erbanfall des Vermögens an eine Person, die darüber nicht frei verfügen kann.

Ausgenommen von der Besteuerung sind:

a) ein Vermögen, wo der einzige Interessent am Nachlassvermögen der überlebende Eheteil ist (Finance Act 1894 s. 5 [1 a]);

b) Fälle, in denen das Nachlassvermögen abzüglich des durch kein Testament fideikommissarisch festgelegten 1000 £ nicht übersteigt, vorausgesetzt, dass die estate duty für den Gesamtnachlass gezahlt worden ist (Finance Act 1894 s. 16 [3]);

c) unter bestimmten Verhältnissen, Vermögen, die durch Parlamentsgesetz oder königliche Widmung fideikommissarisch festgelegt sind (Finance Act 1894 s. 5 [5]).

Der Steuerfuss ist 1 % vom Werte des Wertes des Steuerobjekts. Für die Ein-

1) Fideikommissarische Substitutionen, deren Wirksamkeit aber vom Eintritt einer Bedingung abhängig gemacht sind, sog. contingent settlement, unterliegen auch der Besteuerung. Doch muss die Steuer rückgezahlt werden, wenn die Bedingung nicht eintritt und niemals eintreten kann (Finance Act 1898 s. 14), eine Bestimmung, die durch den Rechtsfall A. G. v. Fairley (1897) 1. Q. B. 698 offenbar veranlasst war, in welchem die unbedingte Steuerpflicht des contingent settlement ausgesprochen ward.

schätzung und Zahlung derselben gelten die Regeln der estate duty. Die Steuer darf während ein und desselben settlement nur einmal erhoben werden[1]). Sie wird, falls es sich um bewegliches Vermögen handelt und nichts anderes bestimmt ist, aus diesem bestritten (Finance Act 1896 s. 19). § 204.

Das Verhältnis zur estate duty ist so geregelt, dass die settlement estate duty als Zusatz- und Ergänzungssteuer der estate duty erhoben wird. Wo die estate duty seit Errichtung des settlement gezahlt worden, kann sie nicht mehr erhoben werden bis zu dem Tode einer Person, die im Erbwege das fideikommissarisch festgelegte Vermögen erlangt hatte, während der Dauer des settlement oder im Zeitpunkte seines Todes darüber hatte rechtlich verfügen, d. h. die Bande des Fideikommisses hatte lösen können, ferner zu dieser Zeit geschäftsfähig (sui juris) dennoch das Band der fideikommissarischen Substitution nach wie vor hatte bestehen lassen. (Finance Act 1894 s. 5 [2] und Finance Act 1898 s. 13.)

3. Die legacy duty, eingeführt schon 1780, ist gegenwärtig durch ein Gesetz von 1796 (36 Geo. III. c. 52), der Steuerfuss durch ein Gesetz 55 Geo. III. c. 184 geregelt.

Sie wird unabhängig von und neben den oben angeführten Erbschaftssteuern erhoben. Steuerobjekt ist alles bewegliche Vermögen, das im Wege des Testaments (einschl. des Vermächtnisses) oder der Intestaterbfolge an eine Person gelangt. Im Auslande befindliches Vermögen wird, vorausgesetzt, dass der Verstorbene im Inlande domiziliert war, der Besteuerung unterzogen[2]). Mit der Steuer wird nur der Vermächtnisnehmer resp. sein Vermächtnis, niemals der gesamte Nachlass belastet (36 Geo. III. c. 52 s. 21).

Der Steuersatz beträgt:

1 %	des Steuerobjekts	bei Erbfolge	zwischen	Aszendenten oder Deszendenten
3 %	"	" "	"	Geschwister oder deren Deszendenten
5 %	"	" "	"	Onkel oder Tante oder deren Deszendenten
6 %	"	" "	"	Grossonkel oder Grosstante oder deren Deszendenten
10 %	"	" "	"	entfernteren Verwandten oder Fremden.

Ausgenommen von der Besteuerung sind insbes.:

a) Vermächtnisse an den Ehegatten (55 Geo. III. c. 184 s. 2 sch.) oder an die königl. Familie (55 Geo. III. c. 184 s. 2 sched.).

b) Vermächtnisse in specie (nicht in Geld bestehend) im Werte unter 20 £ (leg. cit. sch. u. 44 Vict. c. 12 s. 42).

c) Bei Fideikommissen entfällt die Zahlung der legacy duty von 1% neben der settlement estate duty unter denselben Bedingungen (s. oben), wie die der estate duty (57/8 Vict. c. 30 s. 5 [2]).

d) Vermächtnisse von Geld an Deszendenten oder Aszendenten, von welchem Geld bereits die estate duty erhoben wurde (57/8 Vict. c. 30 s. 1 sch. I [5]).

e) Kleine Vermächtnisse, die überhaupt ohne Nachlassverwaltung dem Vermächt-

---

1) Finance Act 1894 s. 5 (1 b). Ist dennoch, wie das zur Wirksamkeit von den das Settlement begründenden Urkunden nötig ist, eine entsprechende Stempelsteuer nach dem Wert des vermachten Nachlasses (sog. ad valorem stamp duty nach 54/5 Vict. c. 39 Sched. I) gezahlt worden, so wird sie von der Settlement estate duty in Abzug gebracht (Finance Act von 1894: 57/8 Vict. c. 30 s. 5 [4]).

2) Kolonien gelten als Ausland. Daher wurde ein in Schottland befindliches Vermögen nicht besteuert, weil der Erblasser sein Domizil in Demarara hatte; siehe Rechtsfall Thomson v. Advocate-General (1845) Cl. and F. p. 1.

§ 204. nisnehmer überantwortet werden[1]).

Die Steuer wird auf dem Wege des Stempels erhoben. Sie wird vom Zeitpunkte des Todes des Erblassers berechnet, jedoch wird der Zuwachs des Nachlassvermögens innerhalb Jahresfrist nach jenem Zeitpunkt der Besteuerung unterzogen. Die Steuer wird ein Jahr nach dem Tode des Erblassers fällig.

4. Die succession duty, eingeführt durch die Succession Duty Act von 1853 (16/7 Vict. c. 51). Sie hat den Zweck, alles Vermögen zu fassen, das nicht der legacy duty unterliegt und erfüllt für das unbewegliche Vermögen ungefähr dieselbe Funktion wie die legacy duty für das bewegliche, nur dass sie ausser testamentarischen Verfügungen auch Vermögensverfügungen unter Lebenden, wie Mitgift und Schenkungen, die einen Uebergang von unbeweglichen Vermögensobjekten herbeiführen, und nicht gegen Geld oder Geldeswert gemacht wurden, umfasst. Auch ist der Steuerfuss für jeden Verwandtengrad um $1^1/_2$% höher als bei der legacy duty (51/2 Vict. c. 8 s. 21) ausgenommen, wenn die Steuer Pachtungen (leaseholds) trifft. Es wird dieses Plus von $1^1/_2$% nicht erhoben, wo der Gesamtnachlass bereits der estate duty-Besteuerung unterzogen worden ist (57/8 Vict. c. 30 s. 1 sch. I [3]).

Steuerobjekt sind:

a) Alles unbewegliche Vermögen, das im Inlande gelegen ist, gleichviel ob der Eigentumsvorgänger im In- oder Auslande sein Domizil gehabt.

b) Alles bewegliche Vermögen, wo immer es gelegen sein mag, das der legacy duty nicht unterworfen ist, vorausgesetzt, dass der Eigentumsvorgänger, da er den Uebergangstitel kreiert, im Inlande sein Domizil hat. Im Auslande befindliches, bewegliches Vermögen ist von der Steuer frei, wenn der Eigentumsvorgänger sein Domizil im Auslande hat, ausgenommen Vermögen, das brit. Treuhändern zur Verwaltung anvertraut ist (Attorney-General v. Felce (1894) 10 T. L. R. 337; Attorney-General v. Jewish Association (1901) 1 K. B. 123).

c) Vermächtnisse, die ein liegendes Gut zu tragen hat, wenn der Erblasser nach dem 1. Juli 1888 gestorben. Desgleichen Vermächtnisse, die aus dem für Verpfändung oder Verkauf u. a. solch liegenden Guts erzielten Erlöse zu zahlen sind 51/2 Vict. c. 8 s. 21 [2]).

Steuersubjekt ist der Eigentumssuccessor resp. der Treuhänder, sowie jede Person, welche das mit der Steuer behaftete Vermögensobjekt unter einem derivativen Eigentumstitel erwirbt.

Steuereinschätzung und Steuererhebung sind meist[2]), nämlich sofern es sich um Vermögen handelt, über das der Eigentumssuccessor frei disponieren kann, dem bei der estate duty beobachteten Verfahren analog. Die estate duty, die bereits von dem Vermögensobjekt gezahlt worden, wird bei Wertberechnung des Objekts für die Zwecke der succession duty, in Abzug gebracht (57/8 Vict. c. 30 s. 18).

VI. Die Steuern des Vermögensverkehrs werden in Gestalt des Stempels erhoben und heissen daher Stamp Duties[3]).

---

1) Z. B. Depositen in Sparbanken bis zu 100 £, Beamtenpensionsgelder bis zu 100 £ u. a. m. Siehe über diese Renton vol. 4 p. 124.

2) Nur wo kein absolutes Eigentum, sondern ein zeitlich befristetes oder bedingtes Vermögensinteresse (sog. limited interest) übertragen ist, kommt eine ältere kompliziertere Einschätzungsprozedur nach der Act von 1853 (16/7 Vict. c. 51 s. 21) mit Hilfe von Annuitätstabellen zur Anwendung, indem nicht der Kapitalwert des Vermächtnisses, sondern eine jährliche Nutzungsrente (annuity) der Einschätzung zugrunde gelegt wird. Siehe Renton vol. 4 p. 127.

3) Literatur: Alpe, The Law of Stamp Duties 1800. Highmore, The Stamp Law 1900. Griffith, Digest of Stamp duties 1894. Renton vol. 11 p. 695—709.

Es kann natürlich hier nicht unsere Aufgabe sein, die einzelnen Gruppen von Rechtsgeschäften, die der Verkehrsbesteuerung unterliegen, aufzuzählen, nur die allgemeinen, diese Steuern beherrschenden Rechtssätze sollen hier wiedergegeben werden. § 204.

Die Grundlage der hier in Frage kommenden Besteuerung, die in England schon seit 1694 (5 Will. and Mary c. 21), in Irland seit 1773, in Schottland seit 1804 besteht, bildet die für das vereinheitlichte Königreich nunmehr in Kraft stehende Act von 1891 (54/5 Vict. c. 39).

Danach gelten folgende Grundsätze:

1. Die Stempelsteuern werden nur von Urkunden über Rechtsgeschäfte (instruments) erhoben (s. 1 l. c.).

2. Wenngleich für gewöhnlich keine Verpflichtung besteht, das Rechtsgeschäft zu beurkunden, so ist den Parteien doch nicht zugestanden, wenn sie solche Beurkundung vorgenommen haben, die einzelnen Tatumstände zu verheimlichen oder zu verschleiern, von denen ihre Stempelsteuerpflicht abhängt (s. 5 der cit. Act).

3. Die Steuerberechnung kann auf 3facher Grundlage erfolgen:

a) entweder ist die Steuer eine fixe Summe, die auf bestimmten Arten rechtsgeschäftlicher Urkunden ruht;

b) oder sie wird nach dem Werte des Gegenstandes des Rechtsgeschäftes (ad valorem) erhoben und zwar entweder des Kaufobjektes und richtet sich also nach dem Betrag des Entgeltes bei Kauf- und Mietverträgen, oder nach dem Werte des durch die Urkunde herbeigeführten wirtschaftlichen Effektes, so bei Verpfändungen u. dgl. Rechtsgeschäften.

4. Der Umfang der Steuerpflicht richtet sich nach Umständen und Verhältnissen, wie sie zur Zeit der Festlegung der Urkunde bestanden haben. Nachfolgende Ereignisse tangieren sie nicht.

5. Der Steuerpflicht unterliegen Urkunden:

a) die in irgend einem Teile des vereinheitlichten Königreichs aufgesetzt worden sind.

b) Urkunden, die zwar im Auslande ausgefertigt worden, sich aber auf ein im vereinheitlichten Königreich gelegenes Sachgut oder auf eine Leistung beziehen, die entweder im vereinheitlichten Königreich prästiert worden ist oder prästiert werden soll (s. 14 [4]).

6. Auch die Krone unterliegt bei ihren Rechtsgeschäften der Stempelsteuer (s. 119).

7. Die Nichterfüllung der Steuerpflicht bewirkt für gewöhnlich nur die Nichtproduzierbarkeit und infolgedessen die mangelnde Beweiskraft der Urkunde vor Zivilgerichten, nicht aber vor Strafgerichten (s. 14 [1] und [4]). Will die Partei dann doch die Beweiskraft der Urkunde und ihre Produzierbarkeit erlangen, dann muss sie sie nachstempeln lassen und ausser der einfachen Stempelgebühr noch eine Strafgebühr zuzahlen. Eine persönliche Strafe (fine) unabhängig von dem Verlangen nach Produzierbarkeit ist wegen Hinterziehung der Stempelsteuer nur in Ausnahmsfällen, die im Gesetze genau aufgezählt sind (s. 15 [d]), normiert.

8. Der Eintritt der Stempelsteuerpflicht ist durch den Augenblick der Ausfertigung der Urkunde gegeben. Dies ist die allgemeine Regel. Nur ausnahmsweise, wenn es sich um die in s. 15 l. c. genannten Rechtsgeschäfte handelt (Kauf- und Mietverträge, Verpfändungen, Sicherstellung, Garantieübernahme fideikommissarische Substitution) tritt die Fälligkeit der Steuer ein innerhalb von 30 Tagen vom Zeitpunkte der Ausfertigung der darauf bezugnehmenden Urkunde, oder wenn diese der Steuerbehörde zur gutachtlichen Feststellung der Höhe des Stempels eingereicht worden (sog. adjudication im Sinne von s. 12 l. c.), innerhalb von 12 Tagen von dem Zeitpunkt, wo

§ 204. der betreffende Bescheid von der Steuerbehörde zur Kenntnis der Partei gelangt ist.

Urkunden, die im Auslande ausgestellt sind, beginnen ihre Steuerpflichtigkeit erst 30 Tage nach ihrem ersten Empfang im vereinheitlichten Königreiche.

Schliesslich sei noch bemerkt, dass der Stempel in der Regel (ss. 2, 7 l. cit.) vorgedruckt (impressed), seltener aufgeklebt (adhesive) ist. Beiderlei Sorten können von der Art sein, dass sie nur für gewisse Urkunden verwendet werden dürfen, in welchem Falle sie „appropriated" heissen.

§ 205. Rechtsschutz in Steuer- und Zollsachen [1]).

I. Im allgemeinen herrscht noch immer der alte Fiskalprozess. Allerdings hat man im 19. Jahrhundert in England nur gar zu oft das Beschwerliche eines langwierigen Fiskalprozesses in gerichtlichen Formen gefühlt und ihn bei einigen Staatsabgaben, insbesondere bei den Zöllen, gewissen indirekten Verbrauchsabgaben (Excise) und den Stempelsteuern (für Zölle auch durch gesetzliche Bestimmung 1853 und 1876, s. Renton vol. 4 p. 78) durch ein summarisches Verfahren ersetzt.

Desgleichen ist für die Verbrauchsabgaben (durch die Excise Management Act 1827 s. 65), für die Stempelsteuern (durch Management Act 1891 s. 26 und 136) sowie bei der Erhebung der Einkommen und Haus- und Grundsteuer (Taxes Management Act 1880 s. 21) ein summarisches Verfahren neben dem alten Fiskalprozess eingeführt. Dieses Verwaltungszwangsverfahren (summary jurisdiction) vollzieht sich zumeist vor dem Friedensrichter (Ausnahme macht die Strafe, die nach der s. 21 der Taxes Management Act durch die Landtax-Commissioners auferlegt werden kann, Strafe bis zu 20 £). Daneben besteht aber der alte Fiskalprozess weiter fort, weil er bei allen hohen Geldforderungen, die durch Zwangsvollstreckung in liegendes Gut realisiert werden sollen, allein zulässig ist.

Bei Zöllen kommt noch das in Betracht, dass man hier lieber auf den alten Fiskalprozess statt auf das Verwaltungsstrafverfahren nach der summary jurisdiction Act von 1879 (für Schottland 1881) zurückgreift, weil in den letzten 20 Jahren wohl die Praxis aufkam, dass die Zollschuldner sich lieber mit den einfachen Gefängnisstrafen (ohne Zwangsarbeit without hard labour), die die Friedensrichter in diesem Verwaltungszwangsverfahren auferlegen können, abfinden, als die hohe Geldsumme, die durch den Fiskalprozess eingetrieben werden muss, zahlen. Daher wird vom Kronfiskal (Solicitor of the Treasury) mit Vorliebe der Fiskalprozess in diesen Fällen eingeleitet (s. Renton 4 p. 79).

Dieser Fiskalprozess beruht aber in seiner ganzen Struktur und Technik eben nur auf dem Gedanken, dass die öffentliche Staatsabgabe in England eine Kronschuld (Crown Debt) sei. Diese hat allerdings Vorzüge vor anderen privaten Gläubigerforderungen, aber nur soweit sie schon selbst exekutionsfähig geworden ist und soweit nicht eine private Gläubigerforderung in Urteils- und Rechtskraft erwachsen ist, ehe die Krone die Klage angestrengt hat (s. 51, 33 H. VIII c. 39) (Highmore Inland Revenue Regulation Acts London 1896, p. 29). Gegen den bona fide — Käufer des liegenden Gutes, das einem Kronschuldner gehört, kann die Krone mit ihrer Forderung nichts ausrichten. Desgleichen nicht gegen den Copyholder, wenn er Kronschuldner ist. Auch ist durch 28 und 29 Vict. c. 104 s. 48 (Crown Suits Act) bestimmt, dass gegen den bona-fide-Erwerb eines mit Kronschuld belasteten liegenden Gutes, nur dann die Krone aufkommen kann,

---

1) Siehe darüber N. J. Highmore, The Inland Revenue Regulation Acts, London 1896 und Renton vol. 4 p. 78 ff.; vol. 6 p. 447 und 491 ff.

wenn das Exekutionsausschreiben (writ of execution) im Central Office des Supreme § 205. Court of Justice registriert erscheint. Schliesslich gebührt nach jener Acte H. VIII. der Vorzug nur jener Kronschuld, welche durch gerichtliches Urteil, öffentliches Gerichtsprotokoll oder durch eine besonders ausgezeichnete Urkunde (specialty) ausgewiesen sind, nicht aber einfacher Kontraktobligation (simple contract) (s. Renton 4 p. 46 und Highmore p. 29).

II. Der Rechtsschutz in Staatssteuersachen.

In England wird, wie wir sehen, nicht einmal der liquide Steuersatz ohne weiteres im Wege des Verwaltungszwangsverfahrens eingetrieben, sondern die ordentlichen Gerichte werden zu Exekutionszwecken von Seite des Staates angegangen, was einen eminenten Rechtsschutz der Untertanen darstellt, wenngleich die Steuereintreibung dadurch etwas schwerfällig wird. Wir müssen bei Beantwortung nach der Frage des Rechtsschutzes in Steuersachen dreierlei unterscheiden:

1. Rechtsschutz des Untertans bei Eintreibung der öffentlichen Abgaben, dann

2. Rechtsschutz in Staatssteuersachen als Condictio indebiti wegen unrechtmässig erhobener Steuer.

III. Der Rechtsschutz bei Eintreibung der öffentlichen Abgaben. Hier muss man zwischen liquiden und nicht liquiden öffentlichen Abgaben unterscheiden.

1. Bei liquiden öffentlichen Abgaben (debts of record), die mittelst Gerichtsprotokoll festgestellt sind oder für die eine Bürgschaft oder Depot (bond) gemäss 39 Henry VIII. c. 39 gegeben, wird von den Commissioners of Inland Revenue bei der King's Bench des High Court, als Nachfolgerin des alten Court of Exchequer, der Antrag auf Erlass eines Writ of Scire facias gestellt. Dieses Schreiben (writ) fordert den Steuerschuldner auf, innerhalb einer bestimmten Frist (gewöhnlich 14 Tage) die Gründe anzugeben, weshalb nicht gegen ihn Exekution geführt werden soll. Innerhalb von 14 Tagen nach der Zustellung des Writ hat die Streiteinlassung zu erfolgen und innerhalb weiterer 14 Tage die Einrede u. s. f. Verfällt der Steuerschuldner schon in diesem Stadium in Contumaz, d. h. unterlässt er die Streiteinlassung, so wird das Versäumnisurteil, wenn die ordnungsmässige Zustellung des writ nachgewiesen ist, erlassen und die Zwangsvollstreckung 14 Tage nach Erlassung des Urteiles dekretiert. Reicht aber der Steuerschuldner ordnungsmässig seine Gegenschrift ein, dann wird der alte Exchequer-Prozess (22/3 Vict. c. 21, Gerichtsregeln des Exchequer von 1860, 1861, 1863 modifiziert durch 28/29 Vict. c. 104 Part. II und Gerichtsregeln des Exchequer vom 14. März 1866) durchgeführt. Er ist schriftlich und vollzieht vor dem King's Remembrancer in der King's Bench Division in der alten förmlichen demurrer-Form, d. h. Punkt für Punkt wird die gegnerische Ausführung widerlegt. Die Exekution erfolgt in Form des Writ of Scire Facias gegen das Vermögen und des Writ of Capias ad satisfaciendum gegen die Person des Steuerschuldners.

Der Sheriff hat das Recht, zum Zwecke der Exekution Tür und Tor des Schuldners aufzusprengen. Der Steuerschuldner kann ins Gefängnis gesetzt werden, wenn er das Geld nicht aufbringt, da die Act von 1868, welche den Schuldenarrest für Zivilschulden aufhebt, sich nicht auf die Kronschulden ausdehnt. Während jedoch in Schottland der Steuerschuldner nur höchstens 12 Monate gefangen gehalten werden darf (s. 4 der Debtors (Scotland) Act 1880: 43/44 Vict. c. 34), ist die Zeit der Schuldhaft in England und Irland nicht begrenzt.

Ist Gefahr im Verzuge, so wird nicht die Prozedur mittelst Writ of Scire, sondern mittelst Writ of Extent (Highmoore p. 31 f.) oder, wenn der Steuerschuldner gestorben ist, gegen seine Erben mittelst Writ of Diem Clausit Extremum eingeleitet und zwar ebenfalls von der King's Bench Division. Die Voraussetzungen (Ge-

§ 205. fahr resp. Schuld und Tod des Kronschuldners) müssen gemäss s. 47 der Crown Suits Act von 1865 bescheinigt sein.

Der Sheriff erlangt dadurch die Befugnis, die alte fiskalische Enquête des normannischen Rechts abzuhalten, d. h. eine Jury einzuberufen, welche durch Eid die dem Steuerschuldner gehörigen Vermögensstücke zu bezeichnen hat [1]). Dritte Personen können hierbei ihre Vermögensgegenstände ausscheiden. Nach dieser Inquisition kann nur der Steuerschuldner in einer darauffolgenden Streitverhandlung vor dem Sheriff und der Jury die Forderung bestreiten. Tut er es nicht, so wird mittelst Writ of Venditioni Exponas zum Verkaufe geschritten. Alle diese writs, die seit der Bancruptcy Act von 1883 für Zivilschulden beinahe ganz in Verfall geraten sind, haben sich im Fiskalprozess bis auf den heutigen Tag erhalten. Dieser Fiskalprozess gilt für England und Irland. In Schottland denke man sich ein ähnliches Verfahren, nur dass hier an Stelle der King's Bench der Lord Ordinary des Court of Session (s. darüber Kap. XI.) tritt nach der Court of Exchequer Act 1856 (19/20 Vict. c. 56 s. 16).

2. Bei nicht liquiden öffentlichen Abgaben: Der Grund der mangelnden Liquidität kann zunächst darin liegen, dass der Steuerschuldner die Höhe der Steuerforderung bestreitet, noch ehe sie rechtskräftig festgestellt ist. Er reklamiert, und zwar Einkommen- und Haussteuer vor der betreffenden einschätzenden Kommission und in letzter Instanz vor den Inland Commissioners. Von diesen läuft dann mittelst Stating a Special Case ein Appell über die Rechtsfrage an die King's Bench (resp. an den King's Remembrancer), von deren Entscheidung noch Berufung an den Court of Appeal und von da Revision an das Oberhaus eingelegt werden kann (Renton vol. 6 p. 351 f. und vol. 6 p. 250) [2]).

Das gleiche gilt (s. Renton vol. II p. 698) in den Fällen, wo eine Stempelsteuer (welche die Erbschaftssteuern [3]) in sich schliesst) oder Verbrauchsabgabe (letztere nach 20/21 Vict. c. 43) in Frage steht. Nur in Frage der Landtax ist die Entscheidung der General Land Tax Commissioners über die Reklamation entgültig.

Die mangelnde Liquidität kann aber auch darin ihren Grund haben, dass der Betrag der Steuerforderung unbekannt ist. Dann greift das Verfahren des alten Fiskalprozesses nach der Crown Suits Act von 1865 ein, nur dass es hier nicht mittelst Writ of Scire Facias, sondern mittelst Writ of Subpoena auf Grund einer Klage des Reichsanwaltes (sog. English Information) eingeleitet wird.

Nachdem die Parteiausführungen auf beiden Seiten geschlossen sind (pleadings), wird eine Tagsatzung zur eigentlichen Hauptverhandlung angeordnet, die sich vor dem Richter und einer Jury vollzieht. Zeugen werden unter dem Zwange eines Writ of Subpoena geladen. Die im alten Fiskalprozess sonst zulässigen „Weisartikel" sog. interrogatories, sind, soferne es sich um die Eintreibung von Strafen handelt, ausgeschlossen. Bei der Hauptverhandlung hat der Attorney General das Recht der Replik, gleichviel ob der Beklagte Zeugenbeweis geführt hat oder nicht. Die Jury hat

1) Diese Enquête fusste auf altem Common Law und auf der Act 33 Hen. VIII. c. 39. Siehe Highmore a. a. O. p. 32.

2) In neuerer Zeit ist die Einschränkung dieser umfassenden Appellationsmöglichkeit in Steuersachen im Oberhause angeregt, von dem Lord Kanzler namens der Regierung jedoch zurückgewiesen worden. Allerdings lässt sich nicht leugnen, dass mitunter wegen ganz geringfügigen Summen der Appell bis vor das House of Lords gebracht wird (siehe Parl. D. vol. 96 [1901] p. 976 ff.).

3) Handelt es sich um Erbschaften bis zu 10 000 £, so erfolgt die gerichtliche Nachprüfung der Steuerauflage durch das Grafschaftsgericht (County Court) und die Appellation läuft an den Court of Appeal (Finance Act von 1894 s. 10 [2] und Finance Act von 1896 s. 22).

namentlich den Zweck, für den Fall als die zu bestimmende Strafe ein vielfaches von dem Werte bestimmter Vermögensgegenstände und Güter ausmacht, deren Wert festzustellen. Da der Fiskalprozess nicht als Kriminalprozess gilt, so kann der Beklagte in England gezwungen werden, sich unter Eid einvernehmen zu lassen (Highmore a. a. O. p. 29). Der Fiskalprozess in Irland gleicht im grossen und ganzen dem in England (s. 2 der Act 24/5 Vict. c. 92 in Verb. mit s. 10—15 der Act 22/3 Vict. c. 21). § 205.

In Schottland vollzieht sich der Fiskalprozess vor dem Lord Ordinary und endigt mit einem „Decree“ (19/20 Vict. c. 56 insbesondere s. 6). In Schottland und Irland gilt der Fiskalprozess als Kriminalprozess, und deshalb kann der Beklagte niemals unter Eid einvernommen werden (Highmore p. 29).

Das Verfahren in Zollstrafsachen ist ebenfalls das hier beschriebene, nur wird der Beschuldigte gleich mittelst Writ of Capias inhaftiert und nur gegen Kautionsleistung auf freien Fuss gesetzt. Das onus probandi ruht hier nicht auf der Krone, sondern auf dem Beschuldigten. Die Strafen wegen Schmuggels, die auf Grund des alten Fiskalprozesses erhoben wurden, betrugen in den Jahren 1894 bis 1897: 1943 £ : 3373 £ : 1792 £, 6000 £ (Renton vol. 4 a. a. O.).

Neben diesem umständlichen Fiskalprozess haben neuere Verwaltungsgesetze ein kürzeres Verwaltungszwangsverfahren vorgesehen, das teils der Eintreibung von öffentlichen Staatsabgaben, teils der von Strafen dient. Es tritt in folgenden Fällen ein:

1. Schon nach der Crown Suits Act von 1865 kann der Erbsteuerpflichtige für liegendes Gut summarisch aufgefordert werden, das Erbschaftsinventar vorzulegen und die Steuer dementsprechend zu zahlen, oder Gründe dagegen vorzubringen.

2. Die sog. taxes d. i. die Einkommen-, die Grund- und die Häusersteuer kann der Steuereinnehmer unter einem generellen Warrant zwangsweise eintreiben (Act 43/4 Vict. c. 19 s. 86).

3. Alle Verbrauchsabgaben (duties of excise) müssen pünktlich beglichen werden. Wer dies versäumt, zahlt ausser dem Einfachen noch das Doppelte als Strafe, und diese ist im Verwaltungzwangsverfahren vor den Friedensrichtern geltend zu machen (4/5 Will. IV. c. 51 s. 11).

4. Die Verbrauchsabgaben von geistigen Getränken, die Luxussteuer für Familienwappen, für Equipagen und Bedienten (sog. establisment duties) können vom Steuereinnehmer zwangsweise eingehoben werden im Wege der Verwaltungsexekution (warrant of distress) (s. die Act 43/4 Vict. c. 20 s. 4 betreffs des Bieres; 43/4 Vict. c. 24, s. 48 betreffs der Verbrauchsabgabe auf Spirituosen; 32/3 Vict. c. 14 s. 30 in bezug auf die sog. establisment duties).

Die nachfolgenden Vergehen gegen die Steuer- und Zollgesetze können durch die Friedensrichter resp. Steuerbeamten abgeurteilt werden:

1. Vergehen gegen die Verbrauchsabgabengesetze (s. 65 der Act 7/8 Geo. IV. c. 53). Die Berufung, gegen deren Entscheidungen läuft gewöhnlich an die friedensrichterlichen Quartalsitzungen (s. 82 der cit. Acte); wenn es sich um Rechtsfragen handelt mittelst Stating of Special Case an die Kings Bench. In Schottland läuft der Appell vom Sheriff's Court an den Court of Justiciary nach der Summary Prosecutions Appeals (Scotland) Act von 1875 (38/9 Vict. c. 62).

2. Vergehen gegen die Jagdsteuergesetze in Schottland, über welche der Sheriff ausschliessliche Kognition hat (40/1 Vict. c. 28 s. 10 und 11).

3. Vergehen gegen die Stempelsteuervorschriften (Stamp Duties Management Act von 1891: 54/5 Vict. c. 38, Verfahren wie unter 1.).

4. Vergehen gegen die Grund-, Häuser- und Einkommensteuervorschriften, bei

§ 205. denen Strafen gewöhnlich nicht über 20 £ verhängt werden können, dürfen von den zuständigen Steuerkommissionen (Land Tax Commissioners, Income Tax Commissioners etc.) auferlegt werden. In Schottland tritt konkurrierend mit diesen Behörden, der Sheriff auf (Taxes Management Act von 1880, 43/4 Vict. c. 19 s. 20).

5. Vergehen gegen die Zollordnungen von 1853 und 1876.

Doch haben wir oben gehört, weshalb der Fiskalprozess in diesen letzten Fällen vorgezogen wird.

III. Ein besonderer Rechtsschutz ist in Zollsachen und bei Verbrauchsabgaben für den Fall einer Konfiskation geboten. Nach 4 and 5 Vict. c. 20 s. 32 erfolgt die Verfällung des konfiszierten Gutes, wenn bei einem Wert des Gutes von nicht mehr als 15 £ der Eigentümer nicht innerhalb eines Monats, bei einem Wert des Gutes von mehr als 15 £ nicht innerhalb dreier Monate (s. 25 der Acte von 1890 53/4 Vict. c. 21) die Konfiskation in einer Mitteilung an die konfiszierende Behörde als unzulässig erklärt. Erfolgt dieser Widerspruch gegen die Konfiskation rechtzeitig, dann leitet die konfiszierende Behörde resp. für diese der Reichsanwalt (Attorney General) das Verfahren mittelst Information ein. Zwei Grafschaftskommissäre werden zu Abschätzern (mittelst Writ of Appraisement) bestellt, welche eine Abschätzung des konfiszierten Gutes unter Eid vornehmen. Nach diesem Abschätzungsverfahren wird die Klage (Information) dem Zollschuldner mitgeteilt mit der Aufforderung, seine Gegenschrift innerhalb 14 Tagen einzureichen, worauf der Fiskalprozess wie gewöhnlich fortschreitet, und das Urteil ergeht dahin, dass die Konfiskation gültig oder ungültig. Wird keine Gegenschrift überreicht, so ergeht das Urteil innerhalb von 8 Tagen nach dem Writ of Appraisement. In Schottland vollzieht sich das Verfahren analog (19/20 Vict. c. 56 s. 11) vor der Court of Session. (S. Highmoore p. 37.)

IV. Der Rechtsschutz bei unrechtmässig erhobener Steuer: die beiden Rechtsmittel, die hier zur Verfügung stehen, sind die Petition of right, die uns bereits bekannt ist und das Rechtsmittel des Mandamus. Letztes tritt nach der gegenwärtigen Praxis nur subsidiär ein, wenn kein anderes Rechtsmittel zu Gebote steht. Daher muss gegenwärtig jede Bitte um Mandamus abgewiesen werden, sofern eine Petition of right zusteht (Law Rep. 21 Q. B. D. p. 131, s. Dowell, the Act relating to the Income Tax 1895 p. 41 f.). Das Mandamus enthält einen direkten Befehl des Gerichtshofs an die Commissioners of Inland Revenue oder an die Zollbehörde, die zu Unrecht gezahlten oder mit Unrecht erhobenen Abgaben wieder zurückzuzahlen. Ein Mandamus ist aber nur dort möglich, wo eine gesetzliche Pflicht der Commissioners zur Rückzahlung begründet ist (Reg. v. Commissioners of the Treasury 16 Q. B. 357. Reg. v. Commissioners of Woods and forests 15 Q. B. 761 the Att. General v. Commissioners for Special Purposes of Income Tax Law A. C. A. 21 Q. B. D. 313 (1888); Commissioners v. Pemsel 1891 A. C. 531). Eine blosse Aufnahme der Zahlungspost in die Appropriationsakte begründet eine solche Pflicht nicht (Reg. v. Commissions of Treasury 7 Q. B. D. 387). Der Versuch mittelst Prohibition vorzugehen wird kaum als gelungen zu bezeichnen sein (in R. v. the General Commissioners of Taxes of Clerk. (1901) 17 St. I. L. 743 R.). Bei allen Prozessen gegen die Krone erfolgt ein voller Kostenzuspruch zu gunsten der Krone und gegen die Krone (Bowers and Hading 1891 Q.B. 566) selbst da, wo die Krone gegen einen Staatsschuldner vorgeht, der durch die Behörde darin bestärkt worden ist, gegen sich die Klage erheben zu lassen. (Lord Pollock p. 568 a. a. O.: „Under the circumstances of the present case there will, be a judgement for the Crown without costs, but this must not be taken as a decision that whenever there has been a descision of the commissioners in favour of a respondent costs are not to be allowed in the ordinary way . . “.)

V. Die Verjährung öffentlicher Forderungen und Abgaben. § 205.

Strafen, die im Wege des Fiskalprozesses geltend gemacht werden, verjähren nach 2 Jahren vom Tage der Fälligkeit (s. 22 Inland Revenue Regulation Act von 1890). Strafen, die im Verwaltungsstrafverfahren (summary jurisdiction) auferlegt werden, verjähren gewöhnlich in 6 Monaten vom Zeitpunkt der Begehung des Delikts. Nur wo die Strafen von der Steuerbehörde selbst auferlegt werden (s. oben S. N.), da erfolgt die Verjährung erst nach 12 Monaten (Highmore p. 25).

Oeffentliche Abgaben verjähren gewöhnlich niemals, da das Verjährungsgesetz (Statute of Limitation Jac. I) die Krone gewöhnlich nicht betrifft. Siehe Rustomjee v. The Queen (1876. I Q. B. D. 487). Nur ausnahmsweise verjähren gewisse Arten von Erbschaftssteuern nämlich die succesion duty und die legacy duty (s. 12—15, der Act 52/3 Vict. c. 7). Beide verjähren innerhalb von 6 Jahren vom Zeitpunkte der Vorlage des Erbschaftsinventars, wenn der Erbfall durch Testamente erfolgte, sonst vom Zeitpunkte des Todes des Erblassers. Auch für den Käufer eines der succession duty unterliegenden Gutes läuft die Verjährung und zwar eine 6jährige, wenn die Steuerbehörde von dem Eigentumsübergang ordnungsgemäss verständigt worden ist, sonst eine 12jährige [1]).

---

1) Einen statistischen Ueberblick über die Verwaltungsgerichtsbarkeit (auch in Staatssteuersachen) in England geben nachstehende Tabellen (Judicial Statistics. C. P. 1905 Cd. 2403):

Ausübung des Finanzzwangs im Department des King's Remembrancer (King's Bench Division) für 1903.

	1903	1902	Jahresdurchschnitt
Englisch Informations	16	9	11,0
Writs of Subpoena ad respondendam (zur Einbringung von Kronschulden, Strafen, Steuern etc.) und Konfiskationen etc.	1216	1169	917,4
Writs of Summons (namentlich zur Einbringung der Erbschaftssteuern)	114	175	153,4

Zwangsvollstreckungen.

	1903	1902	Jahresdurchschnitt
Writs of Extent	—	1	1
Writs of Scire facias	1	3	1,8
Andere writs	1	2	24,2

Urteile in Fiskalprozessen.

Zu Gunsten der Krone				Zu Gunsten des Schuldners:
Zur Einbringung von Kronschulden insbes. Steuern und Gebühren:	Contumaz wegen Nichterscheinen: Auf die Vorladung	Contumaz wegen Nichterscheinen: Bei der Hauptverhandlung	Zusammen	
3	289	25	317	1

Verwaltungsgerichtsbarkeit in Steuersachen im Department des King's Remembrancer in der King's Bench (1903).

	Verwaltungsklagen	abgeurteilt
Einkommensteuer (Income Tax)	11	6
Häusersteuer (Inhabited House duty)	3	1
Stempelsteuer (Stamp Duties)	1	1
Erbschaftssteuern (death duties)	—	—
Zusammen (1903)	15	8
„ (1902)	23	8
Jährlicher Durchschnitt (1899—1903)	22,4	11,4

2. Abschnitt.

Admiralität (Board of Admiralty) und Flottenverwaltung.

§ 206. Die Organisation der Zentralstelle [1].

Wenngleich schon der erste Lord High Admiral Englands im 14. Jahrhundert auftritt (C. P. 1861 vol. 5 p. 41: genau im Jahre 1385), so ist dies Amt erst seit Heinrich VIII. zu einer ständigen Einrichtung geworden, der im Jahre 1512 es mit jenen Verwaltungsfunktionen ausgerüstet hat, die die Admiralität auch heute besitzt.

Seit der Zeit der glorreichen Revolution, entsprechend der damaligen Vorliebe, Kollegialinstanzen überall dort einzurichten, wo früher bloss ein Kopf an der Spitze eines Verwaltungsdepartements gestanden hatte, wurde das Amt des Lord High Admiral in Commission mehreren gegeben und so zu einem Board d. i. einem Kollegium umgestaltet (C. P. a. a. O. 1861 p. 112). Und so ist es mit 3 Ausnahmen bis auf den heutigen Tag geblieben. Diese drei Ausnahmen sind der Earl of Pembroke, der 1702 zum Lord High Admiral allein ernannt wurde und zum unmittelbaren Nachfolger den Prinzen Georg von Dänemark, den Gemahl der Königin Anna hatte, sodann der Duke of Clarence, nachmals Wilhelm IV., der das Amt des Lord High Admiral 1827 übernahm und durch 18 Monate führte (Forsyth Const. Law p. 110, Haydn, Book of Dignities p. 151—165 und Wellington's Despatches 3. ser. IV 514—539, 578, 588 bis 639 und vol. 1—20).

Von diesen drei Ausnahmen abgesehen, ist das Amt des Lord High Admiral niemals besetzt worden und seither immer durch die Kollegialinstanz, das Admiralitätsboard, verwaltet worden. Es besteht aus 6 Mitgliedern, dem First Lord, der gewöhnlich ein Parlamentarier und kein Seemann ist, dann den 4 Naval Lords, die fachkundige Marineoffiziere sind, und schliesslich dem Civil Lord, der für gewöhnlich ebenfalls Parlamentarier, im Unterhause sitzt.

Diese 6 Männer, nach dem Wortlaut des Patentes ihrer Anstellung vollkommen gleichberechtigt, sind bestellt, die Würde des Lord High Admiral zu versehen oder wie es im Anstellungspatente heisst: „Commissioners for the executing the office of high admiral of the United Kingdom of Great Britain and Ireland and of the Dominions thereto belonging, and the parts territories beyond the seas possessed by any subjects of the King". Nach diesem Patent hat die Admiralität die gesamte Verwaltung der Kriegsflotte, das Oberkommando über die gesamte Seemannschaft und die sog. Royal Marines [2]), die Aufsicht über die Werften, das Schiffsmaterial, die Vorratspeicher etc. (s. H. D. vol. 169, p. 818).

---

1) Literatur: Anson II. p. 393 ff. V. Hamilton, Naval Administration 1896. Report of the House of Commons on the Admiralty Board. C. P. 1861 vol. 5. Report on Civil and Professional Administration of Naval and Military Departments (sog. Hartington Commission. C. P. 1890 Nr. 5979).

2) Diese Truppen, die zuerst 1755 ausgehoben wurden, bestehen aus 2 Divisionen: einer Infanterie- und einer Artilleriedivision. Sie sind, wenn eingeschifft (borne on the books of any of His Majesty's ships), der Flottendisziplin unterworfen. Sonst unterstehen sie der Army Act und den Kriegsartikeln des Heeres. Sie werden wie gewöhnliche Soldaten angeworben und zwar auf 12 Jahre, nach deren Ablauf sie sich auf weitere 9 Jahre anwerben lassen dürfen. Verlängerung über dieses Zeitmass von 21 Jahren kann namentlich bei Marineuren auf einem Dienstposten im Auslande stattfinden. Regulative, die vom Kriegsministerium in Gemeinschaft mit der Admiralität erlassen werden, regeln die Transferierung von Marineuren in das stehende Heer. Die Erhaltung der Royal Marines fällt auf den

§ 206. Trotzdem nach dem Wortlaute des Patents alle Lords gleichgestellt sind, hat dennoch die Order im Staatsrat vom 14. Januar 1869 und die die heutige Organisation bestimmende Order im Staatsrate vom 19. März 1872, den ersten Lord allein für den der Krone und dem Parlamente verantwortlichen Departmentschef erklärt. Nun erhebt sich die Frage, was ist Rechtens. Die Mehrzahl der Meinungen geht dahin, dass die in der Admiralität seit altersher wirkenden Verwaltungsroutine die gesteigerte Autorität des ersten Lord gegenüber seinen Kollegen anerkannt hat, damit aber auch seine grössere Verantwortlichkeit. Treffend charakterisiert diese Verwaltungspraxis der grosse Flottenreorganisator James Graham, indem er sie mit dem Common Law vergleicht, das das Statute Law ergänzt: „The more I have investigated the matter, the more I am satisfied, that like the common law in aid of the statute law, the power exercised by the board of Admiralty and the different members of it, reste more upon usage than upon Patents, uninterrupted usage, from a very early period".

Da die Orders, die oben zitiert worden, sonst nichts neues einführen, sondern die alte Verwaltungspraxis der Admiralität sanktionieren, so gilt nicht das Patent, sondern die Order, nicht die Kollektivverantwortlichkeit des Board, sondern die Individualverantwortlichkeit des First Lord. Diese alte Verwaltungspraxis hat noch die Parteisitte verschärft, dadurch nämlich, dass der First Lord allein im Kabinett sitzt und die ganze Autorität desselben gegen widerspenstige Lords der Admiralität zur Verfügung hat. Er kann ihre sofortige Entlassung begehren, falls er das Kabinett für sich hat. Wir haben hier wieder ein deutliches Beispiel dafür wie die alte Verwaltungsroutine durch die moderne Parteisitte aufgefrischt wird.

Nicht bloss in dieser Superiorität des First Lord zeigt sich das Festhalten an alter Verwaltungsroutine. Wie nämlich das Treasury Board noch Spuren des Uebergangs der alten Privy Councilpraxis in die Geschäftsroutine der alten Boards aufweist, so die Admiralität. Als Zeichen dafür haben wir Tatsachen anzusehen, dass der Präsenzstand der Seemannschaft alljährlich im Privy Council formell deklariert wird (Report 1861 p. 35, 325). Desgleichen werden alle Regulative, die von der Admiralität abgefasst werden, noch heute als Orders im Staatsrate erlassen und in das Register des Privy Council office eingetragen [1]). Und wie, wie wir oben sahen, das Privy

Flottenetat. Sie unterstehen der Kommandogewalt der Admiralität, die auch über sie jene Rechte ausübt, die sonst über das stehende Heer nur vom Könige als oberstem Kriegsherrn ausgeübt werden, insbesondere auch z. B. das Bestätigungsrecht kriegsgerichtlicher Urteile (s. 179 [4], ferner [6] bis [11] der Army Act).

1) Einen ähnlichen Zusammenhang mit dem Staatsrat weist noch im 17. Jahrhundert das Schatzamt auf. Siehe Pepys, Diary ed. Braybrooke (1902) vol. III. p. 136. Da heisst es 23. Juni 1667: „Fenn read me an Order of Council passed the 17. instant, directing all the Treasurers of any part of the King's revenue to make no payments but such as shall be approved by the present Lords Commissioners (i. e. of the Treasury)". Dies hängt mit der andern Tatsache zusammen, dass der Staatsrat im 17. Jahrhundert noch dazu verwendet wurde, Kompetenzkonflikte und Schwierigkeiten der einzelnen Zentralstellen untereinander zu lösen, eine Funktion, die nunmehr auf das Kabinett übergegangen ist; siehe Pepys a. a. O. p. 191 und 412. Hier heisst es 3. April 1668: „we (Clerk der Admiralität) did attend the Council; and were there called in, and did hear Mr. Solicitor make his Report to the Council in the business of a complaint against us, for having prepared certificates on the Exchequer for the further sum of £ 50 000; which he did in most excellent manner of words, but most cruelly severe against us, and so were some of the Lords Commissioners of the Treasury as men guilty of a practice with the tradesmen, to the King's prejudice. I was unwilling to enter into a contest with them; but took advantage of two or three words last spoken, and brought it to a short issue in good words, that if we had the King's order to hold our hands, we would, which did end the the matter."

§ 206. Council im 17. und Anfange des 18. Jahrhunderts seine Weisungen durch das Staatssekretariat an die übrigen Verwaltungsbehörden gelangen liess, so ist dieser Zusammenhalt mit dem Privy Council und seinem Nachfolger dem Kabinett noch heute insoferne erhalten, als noch heute der Home Secretary über den Kopf der übrigen Lords hinweg, dem ersten Lord Weisungen über die Dislokation und die Bewegungen der Kriegsflotte geben kann. Desgleichen der Kolonialsekretär und der Foreign Secretary in bezug auf die in ausländischen Gewässern stehenden Flottengeschwader (Hamilton p. 89 und H. D. vol. 192 p. 40 und 194 p. 884, Graham in C. P. 1861 vol. 13 p. 42).

Das Board tritt gewöhnlich wöchentlich einmal zusammen. Nur wichtige Angelegenheiten kommen vor das Board, wobei auch schriftliche Circulandoerledigung der Angelegenheit unter Zustimmung des First Lord möglich ist. Das tägliche Verwaltungsdetail wird von den einzelnen Lords [1]), dem parlamentarischen Sekretär und dem permanenten Sekretär geleistet [2]). Diese beiden letzteren nehmen an den Boardsitzungen

1) Die Aufteilung dieser Verwaltungsgeschäfte unter die einzelnen Lords an Stelle der früher herrschenden Kollektivtätigkeit hat Childers als First Lord 1868 eingeführt (siehe Life and Correspondence vol. I. p. 161 f.). Damals wurde von anderer Seite die Ansicht vertreten, die Existenz des „Board" überhaupt aufzugeben und einen Marineminister an dessen Stelle zu setzen. Gegenwärtig dient die Kollektivtätigkeit des „Board", soferne sie besteht. als Vorbild für die Reorganisation anderer Zentralstellen, z. B. in neuester Zeit des Kriegsministeriums.

2) Im einzelnen ist die Arbeitsteilung der Lords nach der Staatsratsverordnung vom 10. August 1904 wie folgt (siehe Parl. Papers 1905 Nr. 2417):

First Lord.

1. General Direction and Supervision of all business relating to the Navy. Political and Board Questions. 2. Promotions and Removals from the Service of Naval and Marine Officers. Honours and Rewards. 3. Royal Yachts, including Appointment of all Officers. 4. Appointment of Admirals and Officers in Command, including Engineer Rear Admirals, Inspectors and Deputy Inspectors of Hospitals, and Staff Appointments of Royal Marines. 5. Chaplain of the Fleet, appointment of, and entry of Naval Chaplains and Instructors. 6. Civil Appointments and Promotions, except as provided under Controller and Civil Lord. 7. Nomination to Naval Cadetships and to Assistant Clerkships, R.N.

First Sea Lord.

1. Preparation for War: All large Questions of Naval Policy and Maritime Warfare —to advise. 2. The Fighting and Sea-going Efficiency of the Fleet, its Organisation and Mobilisation; the Distribution and Movements of all Ships in Commission or in Fleet Reserve. 3. The Control of the Intelligence, Hydrographical and Naval Ordnance Departments.

Second Sea Lord.

1. Manning and Training of the Fleet, which includes Complements, Barracks, Training and Educational Establishments; also all Mobilisation Regulations for the Personnel. 2. Service and Appointments of Officers of all Branches (except as reserved to First Lord). 3. Royal Marines. 4. Coastguard and Reserve Forces. 5. Hospitals. 6. Discipline in Verbindung mit dem Fourth Sea Lord (Ueberwachung der Kriegsgerichte). 7. Signals.

Third Sea Lord and Controller of the Navy.

1. The entire administration of the Dockyards and Dockyard Reserve, Dockyard Craft, control of the Departments of the Director of Naval Construction, Engineer-in-Chief, Director of Dockyards, Superintendent of Contract Work, Naval Stores, and Expense Accounts; also control of the Royal Corps of Naval Constructors, and of all Dockyard Foremen, Inspectors, Subordinate Officers, and Workmen (except promotion of Officers above the rank of Constructor). 2. Naval and Technical Inspecting Staff at Contractors' Works. 3. Naval Ordnance Questions affecting Construction of Ships or involving Structural Alterations in Weights, etc. 4. Purchase, disposal, salvage, or loan of Vessels, and engagement and fitting of Armed Merchant Cruisers. 5. Inventions relating to Ships, Machinery, etc. 6. Electric Lighting and machinery of all Departments, etc., other than those controlled by Fourth Sea Lord. 7. Naval Stores for building and repairing of Ships and for maintenance of Dockyards, including moorings.

jedoch ohne Stimmrecht Anteil. Danach hat der First Lord die allgemeine Oberleitung § 206. der First Sea Lord die Kriegsformation und Aufstellung der Geschwader, der Second Sea Lord die Personalien, der Third Sea Lord die Beschaffung des Materials, der 4. Lord die Verproviantierung, der Civil Lord Werfte und Schiffsbau, der Parliamentary Secretary die Aufbringung der Geldmittel (Voranschlag), der Permanent Secretary die laufende Kontrolle der Kanzleigeschäfte[4]). In neuester Zeit ist der Antrag gestellt worden, der Superiorität des First Lord, die kraft alter Verwaltungspraxis besteht, auch dadurch äusserlich Ausdruck zu geben, dass man ihn zum Range eines Staatssekretärs befördere (Parl. D. [1898] vol. 55 p. 307 ff.). Doch wurde dem entgegengehalten und zwar von keiner geringeren Autorität als Lord Goschen, dass die

---

Fourth Sea Lord.

1. The Transport Service, including Hired Auxiliary Vessels other than Armed Merchant Cruisers. Passages. 2. Entire control of Fleet Coaling and Victualling Services; Naval Stores for the Fleet and for all other purposes, and all questions relating thereto (except as provided for under Controller); Ordnance and Medical Stores, etc., and all questions relating thereto. 3. Full and Half Pay; Allowances and Compensations, including Table Money, Prize Questions, Pilotage and Surveying Pay and Freight of Treasure and all Extra Payments. Debts of Officers and Men, Nayal and Marine Pensions and Widows' Pensions. Character, Conduct, and Badge Questions. Naval Savings Banks. 4. Medals. Uniform Regulations. 5. Naval Prisons. Deserters—Rewards for Apprehension; Removals of „R." 6. General Salvage Money Questions, and Money Demands for Salvage of Naval Stores. 7. Collisions.

Civil Lord.

1. Works and Buildings, including Contracts and Purchases of Stores and Land; Coast Guard Buildings, Sites, and Leases. 2. Civil Staff of Naval Establishments, including Classification, Appointment, Promotion, Pay, Allowances and Pension (except in London Establishment, and of Professional Officers of Controller's Department at the Dockyards and Medical and Nursing Staff of Naval Hospitals); Dockyard Police. 3. Greenwich Hospital business, including appointments (except of Naval Chaplains to Livings, Superintendent of the Royal Hospital School, Curator of the Painted Hall, and appointments to Greenwich Hospital Pensions. 4. Charitable Fund, Compassionate Allowances, Subscriptions, etc., and Allowances to Ministers of Religion and Grants in Aid of Churches and Schools. 5. Marine and Dockyard Schools and Civil appointments connected therewith. 6. Special Questions affecting Retirement and Pay of Naval and Marine Officers and Men, when discretionary power is specifically provided for by Order in Council. — Note. Works questions of an important character, or if likely to affect questions dealt with by the Financial Secretary, will be marked to him also.

Parliamentary and Financial Secretary.

1. Finance, Estimates and Expenditure generally, and all proposals for new and unusual Expenditure. 2. Accounts—Cash, Store, and Dockyard Expense. 3. Purchase and Sale of Ships, and of Stores generally. Payment of Hire of Ships as Armed Merchant Cruisers, Troop Ships, Colliers, Freight Ships, etc. 5. Questions involving reference to the Treasury financially, except as provided for under Civil Lord. 6. Exchequer and Audit Department Questions connected with.

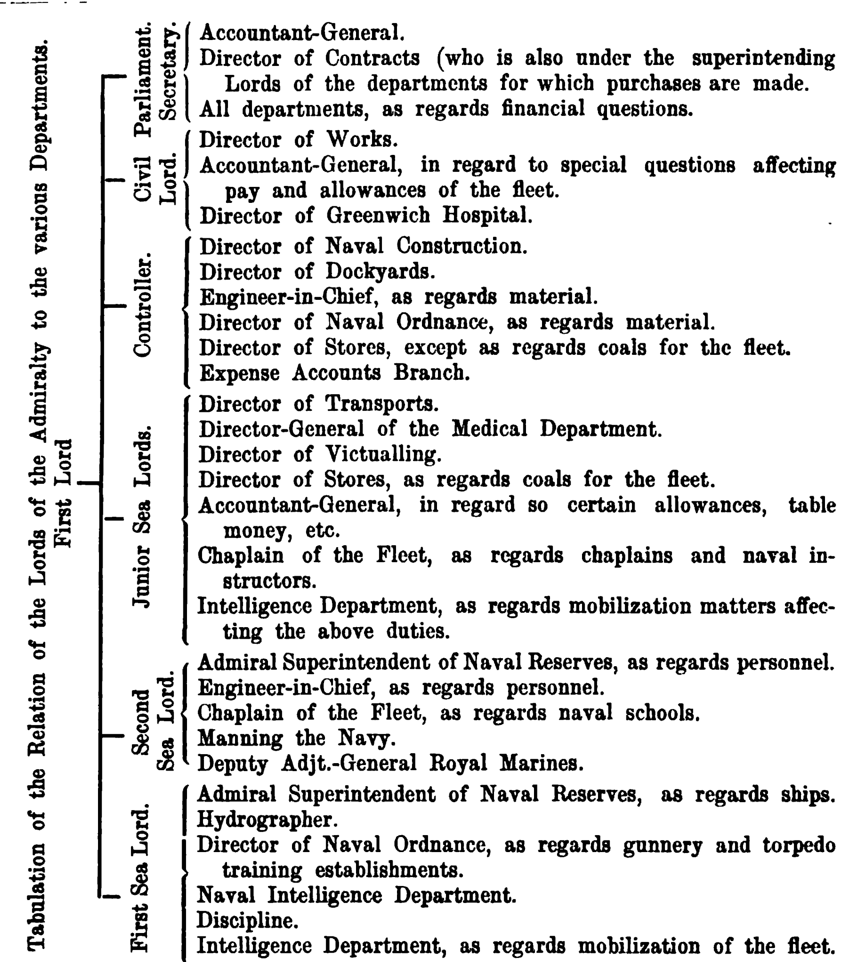
Permanent Secretary.

1. Discipline of the various Departments of the Admiralty. 2. Recommendations for Appointments and Promotions in the Admiralty Office. 3. Correspondence. 4. Foreign Naval Attachés—Communications with. 5. Ministers of Religion (other than Church of England), Communications with. 6. Appointment of Messengers. — Note Routine Papers, as defined below, will be disposed of by the Permanent Secretary: (a) Such as require intermediate action or reference to render them sufficiently complete for decision by the Board. (b) Such as do not involve some new principle, establish a precedent, or occasion expense not provided for under existing Regulations. (c) Such os do not involve any point of discipline, or affect the movements of or orders to a Ship.

4) Eine Uebersicht über die den einzelnen Lords untergeordneten Departements und Sektionen gibt Hamilton p. 58. Sie stellt sich der weiteren Reorganisation wie folgt dar:

§ 206. Kollektivtätigkeit der Board, soferne sie bestehe, der parlamentarischen Regierung besser diene und deswegen nicht beseitigt werden dürfte [1]).

Durch die oben angeführte Neureorganisation von 1904 ist aber auch neben dem First Lord, der First Sea Lord insoferne zu einer präponderierenden Bedeutung über seine Kollegen gelangt, als er die Ueberwachung der Flottenstrategie besitzt [2]).



Tabulation of the Relation of the Lords of the Admiralty to the various Departments.

First Lord

Lord	Departments
Parliament. Secretary.	Accountant-General. Director of Contracts (who is also under the superintending Lords of the departments for which purchases are made. All departments, as regards financial questions.
Civil Lord.	Director of Works. Accountant-General, in regard to special questions affecting pay and allowances of the fleet. Director of Greenwich Hospital.
Controller.	Director of Naval Construction. Director of Dockyards. Engineer-in-Chief, as regards material. Director of Naval Ordnance, as regards material. Director of Stores, except as regards coals for the fleet. Expense Accounts Branch.
Junior Sea Lords.	Director of Transports. Director-General of the Medical Department. Director of Victualling. Director of Stores, as regards coals for the fleet. Accountant-General, in regard so certain allowances, table money, etc. Chaplain of the Fleet, as regards chaplains and naval instructors. Intelligence Department, as regards mobilization matters affecting the above duties.
Second Sea Lord.	Admiral Superintendent of Naval Reserves, as regards personnel. Engineer-in-Chief, as regards personnel. Chaplain of the Fleet, as regards naval schools. Manning the Navy. Deputy Adjt.-General Royal Marines.
First Sea Lord.	Admiral Superintendent of Naval Reserves, as regards ships. Hydrographer. Director of Naval Ordnance, as regards gunnery and torpedo training establishments. Naval Intelligence Department. Discipline. Intelligence Department, as regards mobilization of the fleet.

1) „Certainly so long as I look up on the work of the system of the Admiralty as I do now, it appears to me that it is the only system compatible with Parliamentary government . . . It is just the same with the Cabinet. In the case of the Cabinet the views held by one section of course have to yield to the views of another section. But if the two sections of the Cabinet were to place their views before the House of Commons, and the House had to decide whether the Foreign Secretary or the Chancellor of the Exchequer was right, what would then be the result on the Cohesion of Government? I value the cohesion of the Board of Admiralty as I value the cohesion of the Government. We must have unity and harmony of action. There must be an exchange of views and a little give and take, but in result there must be unity and harmony of action. On the whole I think this system has worked well."

2) Dies kommt in dem oben zitierten Memorandum (C. P. 1905 Nr. 2417) mit folgenden Worten zum Ausdruck: „It is to be understood that in any matter of great importance the First Sea Lord is always to be consulted by the other Sea Lords, the Civil Lord, and the Parliamentary or Permanent Secretary, and he will refer to the First Lord

§ 206. Bemerkt sei noch, dass der permanente Sekretär den Bureaudienst beaufsichtigt, die Kommunikation zwischen den einzelnen Abteilungen der Admiralität vermittelt und die Disziplin und Beförderung der Zivilbeamten der Admiralität zugewiesen hat. (S. Hamilton über näheres 60 ff.)

Der First Lord gehört in der Regel dem Oberhause an, im Unterhause ist das Department durch den Parlamentssekretär und den Zivillord vertreten, der nur deshalb so heisst, weil er im Unterhause sitzt, im übrigen auch Marineoffizier sein kann. Die 4 Naval Lords sitzen schon seit der Parlamentsreformacte von 1832 nicht mehr im Unterhause, da es schwer für sie ist einen Sitz zu erlangen (C. P. 1854 vol. 42 p. 95). Doch wechseln sie für gewöhnlich mit dem Kabinett. Mitunter werden sie namentlich seit 1852 von aufeinanderfolgenden Kabinetten bald einer, bald zwei, übernommen. Sie in anderer Weise und dauernd zum permanenten Stab zu machen, würde, so meint man, die Autorität und Oberleitung des First Lord schädigen (Report 1861 a. a. O. 10 f. 44, 48 und C. P. 1871 vol. 40 p. 663 H. D. 204, 466 und 468 H. D. vol. 232 p. 1504). Sitzt, was mitunter vorkommt, der First Lord im Unterhause, so vertritt ihn gewöhnlich der Lord Privy Seal im Oberhause oder es wird ein „supernumerary civil Lord“ ohne Gehalt bestellt (Todd II. p. 176 f.).

II. Der Admiralität steht beratend zur Seite ein Committee on Designs, das von Zeit zu Zeit bestellt wird und in dem der First Sea Lord den Vorsitz führt. Es hat insbesondere über neue Schiffsmodelle zu beraten. Das gegenwärtig einberufene [1]) Komitee besteht aus 15 Mitgliedern, von denen 5 zugleich Chefs einzelner Unterabteilungen der Admiralität sind, nämlich: der First Sea Lord, der Controller, der Director of Naval Construction, der Engineer-in-Chief und der Director of Naval Ordnance (Flottenarsenale). Die übrigen 10 Mitglieder dieses Komitees sind teils untergeordnete Beamte, teils Flottensachverständige im Ehrenamte. Auch dieses Komitee verstärkt nur die der neuen Reorganisation zugrunde liegende Tendenz, die Stellung des First Sea Lord zu einer präponderierenden zu gestalten und die strategische Leitung der Admiralität (das sog. Oberkommando) von der technischen Versorgung des Flottenbedarfs (Flottenverwaltung) zu trennen. Solche Trennung hatte auch seinerzeit immer bis zu den Reformen des James Graham (1830) bestanden, denn das damals abgeschaffte Navy Board hatte die Flottenverwaltung und -verproviantierung, das Board of Admiralty das Oberkommando. Nun soll dieser 1830 verloren gegangene Unterschied wieder aufleben [2]).

Die Organisation der britischen Flotte [3]). § 207.

Die heutige Organisation der britischen Flotte, wie sie durch den neuesten Reformplan angestrebt ist, umfasst folgende Geschwader:

1. In den heimischen Gewässern: Die Kanalflotte — 12 Linienschiffe mit den zugehörigen Aufklärungsschiffen — und das I. Kreuzergeschwader bestehend aus 6 Panzerkreuzern.

Für die besondere Ausbildung des Personals im Artillerie- und Torpedodienst

---

for any further action considered necessary, such as, for instance, bringing the matter formally before the Board. It is of course understood that all Members of the Board will communicate direct with the First Lord in accordance with immemorial custom whenever they wish to do so.“

1) Sein Vorgänger war das Komitee von 1871 (siehe Times vom 7. Januar 1905).
2) Siehe den Artikel in Blackwood's Magazine 1905 p. 597—608.
3) Siehe Distribution and Mobilisation of the Fleet. C. P. 1905 Nr. 2335.

§ 207. und dergleichen mehr unterstehen den Stationschefs in Chatham, Portsmouth und Devonport als in Dienst gestellte Schulschiffe: 18 Kreuzer von 2000 bis 7500 Tonnen Deplacement, 13 Torpedokanonenboote und 9 Zerstörer.

2. Auf Gibraltar stützt sich die atlantische Flotte — 8 Linienschiffe mit den zugehörigen Aufklärungsschiffen — und das II. Kreuzergeschwader — 6 Panzerkreuzer wie oben.

3. Im Mittelmeer, mit Malta als Stützpunkt, operiert die Mittelmeerflotte — 8 Linienschiffe mit den zugehörigen Aufklärungsschiffen, sowie das III. Kreuzergeschwader — 6 Panzerkreuzer.

4. Im westlichen atlantischen Ozean ist das IV. (Schul-)Kreuzergeschwader stationiert, das aus den Schiffen des bisherigen nordamerikanischen und westindischen Stationsbereichs und modernen Kreuzern besteht, die die vordem auf älteren Schiffstypen betriebene Ausbildung der Seekadetten und Schiffsjungen nunmehr übernehmen sollen.

5. Das Chinageschwader, dessen Kern, wie bisher aus einigen Linienschiffen besteht, soll im Krieg mit

6. dem australischen Geschwader und

7. dem ostindischen Geschwader zur Einheit verschmolzen werden.

8. Das Kapgeschwader endlich stellt die Verbindung zwischen den westlichen und östlichen Streitkräften dar.

Die Reformschiffe mit 2 Fünftel ihrer Besatzung an Bord sollen in den drei grossen englischen Kriegshäfen drei Reservegeschwader bilden, die unter dem Befehl der auch für den Krieg designierten Geschwaderchefs im Frieden bestimmte Uebungen durchzumachen haben.

Im Falle der Mobilmachung werden sie mit drei Zehntel aktiven und drei Zehntel Reservepersonals bemannt. Dazu kommt eine aus 12 modernen Linienschiffen und modernen Kreuzern bestehende „Notfallreserve“, für welche die erforderliche Mannschaft dauernd bereit gehalten wird.

Nur eine beschränkte Zahl von Schiffen jeden Geschwaders darf auf einmal zur Reparatur in die Werft gesendet werden. Ueberschreiten die Arbeiten eine gewisse Zeitdauer, wird ein Ersatzschiff eingestellt.

Regelmässige gemeinsame Uebungen der atlantischen Flotte mit der Kanal- und Mittelmeerflotte sind vorgesehen [1]).

---

1) Eine vergleichende Uebersicht über die Flottenausgaben im Vergleiche zum Gesamtbudget der verschiedenen Länder, aus denen die überragende Bedeutung des britischen Reichs klar hervorgeht, gibt ein im Standard vom 12. Januar 1904 abgedruckter offizieller Bericht, dem wir folgende Tabelle entlehnen:

United Kingdom.	
Naval Expenditure	35,525,732 £
Revenue	141,545,579 £
Tonnage of Mercantile Marine	10,268,604 tons
Annual clearances of Shipping	109,816,854 tons
Annual Value of Imports	581,568,012 £
Annual Value of Exports	399,606,910 £
Russian Empire.	
Naval Expenditure	12,349,567 £
Revenue	218,676,000 £
Tonnage of Mercantile Marine, 1902	678,594 tons
Annual Clearances of Shipping	30,225,313 tons
Annual Value of Imports, 1902	29,516,000 £
Annual Value of Exports, 1902	58,892,000 £

Die Seemannschaft und ihre Disziplin. § 208.

I. Während die konstitutionelle Whigdoctrin seit jeher die stehende Armee mit argwöhnischen Blicken betrachtete und ihre Existenz — nicht bloss ihre Erhaltung — von jährlicher parlamentarischer Bewilligung abhängig machte, ist die Flotte in dieser Hinsicht viel mehr bevorzugt. Ihr Bestehen hängt nicht von jährlicher Genehmigung des Parlaments ab, nur die für ihre Vermehrung und Bemannung nötigen Geldmittel müssen alljährlich in der Appropriationsakte bewilligt werden. Sodann ist die militärische Disziplin durch Kriegsartikel gewährleistet, welche nicht wie beim Heere alljährlich (in der Army Act) bewilligt werden müssen, sondern die ein für allemal feststehen resp. festgesetzt werden. Wir wollen zunächst die einzelnen Kategorien der Seemannschaft ins Auge fassen, um sodann die sie beherrschende Disziplin näher kennen zu lernen.

II. Die Seemannschaft:

Der Friedenspräsenzstand der Seemannschaft betrug 1904[1]): 126 723 Mann und 46 051 Reserveleute. Er ist nicht durch Gesetz im Höchstmasse festgesetzt, wie dies bei der Armee der Fall ist.

Germany.	
Naval Expenditure	10,252,012 £
Revenue	91,349,000 £
Tonnage of Mercantile Marine, 1902	2,203,804 tons
Annual Clearances of Shipping, 1902	19,895,870 tons
Annual Value of Imports	333,775,000 £
Annual Value of Exports	272,876,000 £
France.	
Naval Expenditure	12,538,861 £
Revenue	143,307,000 £
Tonnage of Mercantile Marine, 1902	1,217,614 tons
Annual Clearances of Shipping, 1902	26,692,409 tons
Annual Value of Imports	183,427,000 £
Annual Value of Exports	147,985,000 £
United States.	
Naval Expenditure	16,824.058 £
Revenue	144,713,000 £
Tonnage of Mercantile Marine (oversea)	888,776 tons
Annual Clearances of Shipping (Foreign)	24,823,164 tons
Annual Value of Imports	208,100,000 £
Annual Value of Exports	284,407,000 £
Japan.	
Naval Expenditure	2,354,904 £
Revenue	25,518,000 £
Tonnage of Mercantile Marine	979,423 tons
Annual Clearances of Shipping (Foreign)	13,584,079 tons
Annual Value of Imports	33,295,000 £
Annual Value of Exports	36,213,000 £

Naval Expenditure of other Countries.

British India	377,339 £	Newfoundland	296 £
Australian Commonwealth	259,869 „	Netherlands	1,389,740 „
New Zealand	13,366 „	Portugal	613,158 „
Natal	25,628 „	Spain	1,052,400 „
Cape of Good Hope	62,500 „	Italy	4,840,000 „
Canada	—	Austria-Hungary	2,039,200 „

1) Siehe Memorandum des Kriegsministers abgedruckt in der Times vom 16. Juli 1904.

§ 208. 1. Der aktive Dienst zur See.

Eine Zwangsdienstpflicht, welche durch Pressen (Impressment) realisiert werden könnte, besteht nur in der Rechtstheorie.

Sie ist sowohl nach Gesetz (2 Ric. II. c. 4; 2 Phil. and Mary c. 16 und 5 Eliz. c. 5) als auch nach Common Law zulässig und zwar nur in Kriegszeiten und nur betreffs der seefahrenden Bevölkerung des Reiches. Sie kann nur auf Grund eines Warrant der Admiralität, welche ihre Ermächtigung hiezu durch königliche Staatsratsverordnung empfängt, verfügt werden (Rex v. Broadfoot (1743) zit. bei Ridges Constitutional Law of England 1905 p. 285). Gegen ungesetzliches Pressen ist eine Schadensersatzklage, gegen ungesetzliches und böswilliges Pressen eine Strafklage die nötige Remedur.

Gegenwärtig seit dem 19. Jahrhundert ist in der Praxis die Bemannung der Kriegsschiffe durch Pressen (Impressment) aufgegeben und die Anwerbung durch Vertrag, wie beim Heeresdienst, üblich (enlistment). Nach den Naval Enlistment Acts, die zwischen 1835 und 1884 ergangen sind (5/6 Will. IV. c. 24; 16/17 Vict. c. 69; 47/8 Vict. c. 46) können Rekruten nur für die Zeit von 5 Jahren im Seedienst behalten werden, es wäre denn, dass sie aus freiem Willen sich für eine längere Zeit haben anwerben oder ihren Dienst verlängern lassen. Die nötigen Vorschriften hiefür erlässt die Admiralität im Verordnungswege (47/8 Vict. c. 46 s. 2). Offiziere und Mannschaft der Küstenwache und der Zollschiffe können auch veranlasst werden 5 Jahre als Seeleute auf Kriegsschiffen zu dienen (Service of Seafaring Men Act 1853: 16/17 Vict. c. 73; 19/20 Vict. c. 83 s. 3).

Die Offizierspatente der Flotte erteilt nicht der König, sondern die Admiralität. Diese Zentralstelle muss auch ihre Zustimmung geben, wenn ein Offizier den Dienst quittieren will. (Hearson v. Churchill C. A. 1892 2 Q. B. 144; Regina v. Cuming 1887, 19 Q. B. D. 13.)

2. Die Reservemannschaft der Flotte.

Sie besteht aus folgenden Klassen:

a. Den Naval Coast Volunteers, die von der Admiralität in Gemässheit der Act von 1853 (16/17 Vict. c. 73) ausgehoben werden. Ihre Dienstzeit beträgt 5 Jahre und besteht in jährlichen Uebungen, die 28 Tage dauern. Sie können zum aktiven Dienst zu Land oder zur See für ein Jahr durch königliche Proklamation ausgerufen werden; dieser aktive Dienst kann in gleicher Weise um 1 Jahr verlängert werden.

b. Die Royal Naval (Volunteer) Reserve gemeiniglich die königliche Flottenreserve genannt. Sie wird gemäss der Royal Naval Reserve (Volunteer) Act von 1859 (22/3 Vict. c. 40) ausgehoben. Ihre Dienstpflicht ist analog der der Klasse a., nur dass sie zu aktivem Dienst für 3 Jahre, der um weitere 5 Jahre verlängert werden darf, ausgerufen werden kann.

Die neugeschaffenen Abteilungen der königlichen Flottenreserve gemäss der Naval-Reserve Act von 1900 (63/4 Vict. c. 52) und der von 1903 (3 Ed. VII. c. 6 s. 5) bestehen aus Mannschaften, deren Dienstzeit bei der Anwerbung verschieden bemessen ist.

c. Die Royal Naval Artillery Volunteers, welche nur bei bevorstehender oder wirklicher feindlicher Invasion durch königliche Proklamation ausgerufen werden. Der Anlass muss dem Parlament, wenn es tagt, angezeigt werden. (36/7 Vict. c. 77: die Naval Artillery Volunteers Act von 1873.)

d. Die Royal Marine Volunteers, die gemäss der Naval Forces Act von 1903 (3 Ed. VII. c. 6) ausgehoben werden. Ihre Dienstpflicht ist analog der der königlichen Flottenreserve (sub b.), nur dass sie auch zum Dienst über See also im Auslande und in den Kolonien verwendet werden können.

e. Offiziere und Mannschaft der Küstenwache oder Zollschiffe und alle seetüchtigen Personen im Dienste der königlichen Regierung können für höchstens 5 Jahre zum Dienste in der Flottenreserve herangezogen werden (16/17 Vict. c. 73; 47/8 Vict. c. 46).

f. Unteroffiziere (petty officers) und Seeleute der königlichen Kriegsmarine, die Pensionen beziehen, können für höchstens 5 Jahre zum Dienste in der Flottenreserve verwendet werden (16/17 Vict. c. 73; 47/8 Vict. c. 46).

III. Die Disziplin der Seemannschaft.

1. Sie wird gewährleistet durch die Kriegsartikel, welche in den sog. Naval Discipline Acts von 1866 und 1884 (29/30 Vict. c. 109 und 47/8 Vict. c. 39) niedergelegt sind. Den Kriegsartikeln unterliegen folgende Personen:

1. Jeder Angehörige der königlichen Kriegsmarine (29/30 Vict. c. 109 s. 87).

2. Landtruppen, soferne sie auf Kriegsschiffen eingeschifft sind, gemäss einer zu diesem Zwecke zu erlassenden königlichen Staatsratsverordnung (leg. cit. s. 88).

3. Alle anderen Personen, die sich an Bord eines Kriegsschiffes befinden, entsprechend einer von der Admiralität zu diesem Zwecke zu erlassenden Verordnung (l. cit. s. 89).

4. Alle Personen an Bord eines von der Krone für Flottenzwecke gemieteten Schiffes nach Anordnung der Admiralität (l. cit. s. 90).

5. Die Royal Marines soferne sie sich an Bord eines Kriegsschiffes befinden nach Weisung einer königlichen Verordnung im Staatsrat und anderen in der Army Act von 1881 enthaltenen Bestimmungen (29/30 Vict. c. 109 ss. 87—89).

6. Angehörige der Flottenreserve unter bestimmten, in einer Reihe von Akten näher ausgeführten Bedingungen.

Von diesen Personen können die betreffenden Delikte in Häfen, Werften, auf Flüssen, Seen etc. in oder ausserhalb des vereinheitlichten Königreichs begangen werden (Act von 1866 s. 46). Ausserdem sind gewisse Delikte, die auch von andern als den oben angeführten Personen begangen worden sind, gleichviel ob im oder ausserhalb des vereinheitlichten Königreichs, den Kriegsartikeln unterworfen. (Z. B. Act von 1866 s. 325 f.).

Neben den Kriegsartikeln besteht als Quelle der die Seemannschaft beherrschenden Disziplin der sog. Seebrauch (laws and customs at sea: 29/30 Vict. c. 109 s. 44).

2. Die Kriegsgerichte für die Flotte.

Sie sind ähnlich wie die des Heeres organisiert. Die Stellung des Generalauditeurs hat der Judge Advocate of the Fleet, der sich durch Stellvertreter bei der Kriegsgerichtsverhandlung vertreten lassen kann. In Ermangelung solcher Vertreter hat der Vorsitzende des Gerichts einen Stellvertreter des Generalauditeurs zu bestellen (deputy judge advocate) (l. zit. s. 61). Dieser überwacht die Gesetzmässigkeit des Verfahrens und sendet durch Vermittlung des Kommandierenden oder seines Stellvertreters die Akten der Verhandlung an den Sekretär der Admiralität.

Neben den Kriegsgerichten kann auch der Schiffskapitän alle Delikte der Kriegsartikel bis auf diejenigen, auf welche die Todesstrafe steht, in summarischer Weise aburteilen (l. zit. s. 56), wenn sie von Angehörigen der Kriegsflotte d. i. Seeleuten begangen worden sind[1]).

Ausser der Verantwortlichkeit gemäss den Kriegsartikeln unterliegen die Angehörigen der königlichen Flotte den ordentlichen Zivil- und Strafgerichten, gerade so

1) Seemanns-Kriegsgerichte und -Delikte im Jahre 1902 (siehe Returns. Parl. Papers 1903 Cd. 1925):

§ 208. wie die im Heeresverbande stehenden Personen (l. cit. s. 101). Nur sind Seeleute im königlichen Dienste, die nicht Offiziere sind, vom Schuldarrest für Schulden, die sie während der Dienstzeit kontrahiert, ausgenommen. Soll dieses Privileg zessieren, so muss der Gläubiger durch Eid (affidavit) nachweisen, dass die Schuld v o r dem Eintritt in den Seedienst kontrahiert worden ist (l. cit. s. 97).

In der britischen Flotte besteht noch für Schiffsjungen unter 18 Jahren die Prügelstrafe, die öffentlich erfolgt. (Siehe Interpellation im Unterhause am 1. August 1905 Parl. D. vol. 150 p. 1148.)

	At Home.				Abroad.				General Total.
	Petty Officers and Men.		Boys.	Marines Afloat.	Petty Officers and Men.		Boys.	Marines Afloat.	
	Seamen Class.	Non-Seamen Class.			Seamen Class.	Non-Seamen Class.			
Number of Courts-Martial 304	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Number of persons tried by Courts Martial.	52	30	3	27	104	64	1	40	321
Offences against Discipline:									
Mutiny	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Desertion	2	—	—	1	14	5	—	4	26
Striking and attempting to strike Superior Officer	34	13	2	12	61	32	—	18	172
Threatening language to Superior Officer	6	5	—	4	10	4	—	4	33
Wilful disobedience	3	3	—	2	22	14	—	6	50
Behaving with contempt to Superior Officer	14	9	—	3	22	17	—	7	72
Quarrelling and fighting	—	—	—	—	—	2	—	—	2
Improperly leaving place of duty	5	4	—	4	18	7	—	3	41
Absence without leave	7	1	—	2	2	6	—	3	20
Drunkenness	1	3	—	2	7	5	—	2	20
Using profane language	—	—	—	—	2	—	—	—	2
Malingering	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Acts to prejudice of good order and naval discipline	7	7	1	8	19	10	—	10	62
Offences punishable by ordinary Law:									
Murder	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Manslaughter	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Forgery	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Theft and Embezzlement	15	14	—	18	22	15	—	17	101
Disgraceful conduct	3	2	1	1	2	—	—	—	9
Perjury	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Total of Offences	97	61	4	57	201	117	0	73	610

VII. Kapitel.

Ueberreste des Provinzialsystems in der britischen Verwaltungsorganisation.

Das Sekretariat für Schottland. § 209.

Wir haben schon oben darüber (I. Bd. S. 186) gehandelt und die verfassungsrechtliche Stellung des Secretary for Scotland behandelt, hier sei nun seine Verwaltungskompetenz näher beschrieben.

Das Amt ward durch Gesetz von 1885 (48/49 Vict. c. 61), welches von dem Earl of Rosebery eingebracht wurde, nach 140 Jahren wieder eingerichtet. Durch Gesetz von 1887 (50/51 Vict. c. 52) wurden ihm in der Hauptsache alle Rechte und Befugnisse für Schottland erteilt, die einem Staatssekretär für England zustehen. Schwierig war nur die Abgrenzung der Pflichten zwischen ihm und dem schon seit altersher in Schottland bestehenden Amte des Lord Advocate (über diesen oben Bd. I. S. 186). Doch wurden seine Pflichten durch Gesetz festgestellt, während die des Lord Advocate auf Custom d. i. Gewohnheitsrecht beruhen. (W. C. Smith, the Secretary for Scotland 1885.)

Nach diesen Gesetzen stehen dem Sekretär Aufgaben zu, die früher von London aus durch das Privy Council, Home office, die Treasury, das Local Government Board, das Handelsamt versehen wurden. Zum grossen Teil ist er jetzt durch die Einrichtung eines Local Government Board of Scotland entlastet, dessen nomineller Vorsitzender er ist, das aber in der Hauptsache unter einem Vizepräsidenten, mit einem Stabe permanenter Beamten, die ebenso wie der Vizepräsident bezahlt werden, ähnliche Geschäfte für Schottland besorgt, wie das Local Government in London für England (Gesetz 57/58 Vict. c. 58).

Der Sekretär für Schottland ist ausser seinen Verwaltungsbefugnissen noch nach s. 8 der Acte von 1885 „Keeper of his Majesty's Seal" also Verwalter eines Siegels, das die Stelle des ehemaligen, durch die Unionsakte abgeschafften, grossen Siegels für Schottland, ersetzt. Doch wird es auch wenig benützt. Die Hauptanwendungsfälle sind: Begnadigungen, Strafumwandlungen, Amtsanstellung durch Kommission z. B. der Lord Lieutenants der Grafschaften, Bestellung von Untersuchungskommissionen, Inkorporationscharten für Städte u. a. m. (Smith p. 110).

Gemäss der Promissory Oaths Act von 1868 (31/32 Vict. c. 72) wird der Sekretär für Schottland von dem Lord Advocate vor dem Court of Session, dem obersten Gerichte für Schottland, vereidigt. Der Sekretär für Schottland kann nach der Act von 1885 (s. 3) im Ober- oder Unterhaus sitzen.

Das Bureau des schottischen Sekretärs befindet sich wegen seiner parlamentarischen Vertretung in London [1]). Alle übrigen Sonderämter und Zentralbehörden für Schottland befinden in Edinburgh, ausgenommen das schottische Komitee des Privy Council für den Elementarunterricht, das natürlich wie jedes Komitee des englischen Privy Council für gewöhnlich in London tagen muss (über dieses s. oben S. 148 und weiter unten). Von anderen Sonderämtern für Schottland wäre noch der Lord Advocate, von dem

1) Siehe Parl. D. (1895) vol. 33 p. 19. Geklagt wird, dass er die ihm unterstellten Behörden in Edinburgh nicht gehörig selbst beaufsichtigen kann und dass ihm hierbei der Lord Advocate aushelfen muss. Parl. D. vol. 109 p. 1151 und 1163.

§ 209. wir schon oben sprachen, sodann der schottische Solicitor General, der Stellvertreter des Lord Advocate in dessen Eigenschaft als Generalstaatsanwalt für Schottland, zu nennen.

Besondere Erwähnung verdient der „King's and Lord Treasurer's Remembrancer" in Schottland, der letzte Ueberrest eines ehemaligen schottischen Schatzamts. Er hat für Schottland dieselben Funktionen, wie der Paymaster-General und der Comptroller and Auditor General für England. Dazu kommen noch Befugnisse für Schottland, wie sie für England nur der Treasury zustehen, so die Vorbereitung des schottischen Budgets, die Ueberwachung der schottischen öffentlichen Einnahmen etc. (C. P. 1867 vol. 39 p. 400).

Schliesslich sei noch der „King's Lord High Commissioner to the General Assembly of the Church of Scotland" erwähnt. Er ist der königliche Kommissär, der an allen Generalsynoden der schottischen Landeskirche sich beteiligt, der die Synode namens des Monarchen mit einer Thronrede eröffnet und sie nach getaner Arbeit auflöst. Doch nimmt die Synode ein gleiches Recht für sich in Anspruch, nämlich ein Auflösungsrecht, das sie durch ihren Vorsitzenden, moderator genannt, ausübt. Er ist das Band der Vermittlung zwischen dem Könige in London und der schottischen Staatskirche. Als Vertreter des Königs beansprucht er noch besondere Ehrenrechte, wie z. B. die Abhaltung von Audienzen, wie sie sonst nur der König in London, der Vizekönig in Dublin abhält. Er wird gewöhnlich nur auf ein Jahr bestellt. Doch wird seine Kommission ohne Anstand, wenn er es will, alljährlich wieder erneuert. (Report on off. salaries Ev. 3363—3371 und H. D. vol. 191 p. 1884).

§ 210. Das irische Sonderregime.

„And the civilised world would scoff at the political genius of countries, which could not conceive so far as to understand one another, as to bring their differences to an accomodation."
Gladstone (Morley III. p. 225).

Dieses Sonderregime ist nur nominell. Praktisch gefasst sind nur äusserliche Symbole königlicher Würde dem Vizekönig oder, wie er technisch heisst, Lordlieutenant-General and General governor of Ireland vorbehalten, dagegen wird das ehemalige Königreich Irland seit der Unionsacte vom Kabinette von London aus geleitet. (S. Haus. Debates 1812, Rede des Mr. Wynn vol. 21 p. 614.)

Der Lordlieutenant wird durch eine Kommission unter dem grossen Siegel angestellt. (Ueber den Inhalt und Wortlaut desselben Murray's Handbook 373 f. und Mirr. of Parl. 1829 p. 802.) Diese Kommission spricht zunächst das grosse Vertrauen aus, das die Krone in die Person des Ernannten lege, sodann aber insbesondere die Zusicherung, dass kein neues Amt, ohne seinen Rat und seine Meinung anzuhören, keine Amtsernennung für Irland ohne seine Empfehlung durch die Krone erfolgen würde, dass man keine Beschwerde gegen seine Amtsführung empfangen wolle, ausgenommen durch seine Hände. Auch verspricht die Krone in dem Anstellungsdekret strikte Ausführung der an ihn gerichteten königlichen Anordnungen, die er missbilligen würde, nicht eher zu verlangen, als bis ihm Gelegenheit geboten wäre, sich selbst darüber zu äussern und weitere Instruktionen von der Krone einzuholen. Die Vermittlung von Willensäusserungen der Krone, die an den Lord Lieutenant gerichtet sind, erfolgt durch den Home Secretary; in Angelegenheiten, die die Finanzen betreffen, korrespondiert er direkt mit dem Schatzamt in London (H. D. vol. 185 p. 1120, Dodd's Manual p. 307, Murray's Handbook p. 275).

Der Lord Lieutenant darf nicht Katholik sein (Earl of Derby in H. D. vol. 188

p. 1373 und 10 Geo. IV. c. 7. s. 12). Doch ist dies im Jahre 1872 von einer so gewichtigen Autorität wie dem damaligen Attorney-General bestritten worden und eine Bill, die damals eingebracht worden, um die Unfähigkeit eines Katholiken zur Innehabung dieses Amts aufzuheben, infolge des Rechtsgutachtens jenes Reichsanwalts zurückgezogen worden (H. D. 210 p. 1760 und H. D. 211 p. 280 und 288). Eine ähnliche Bill ward 1891 mit gleichem Misserfolge von Gladstone eingebracht. Lord Lieutenant und Lord Kanzler von Irland sollten auch Katholiken sein dürfen[1]). Das Amt des Chancellor of Irland ist bereits den Katholiken geöffnet (30/1 Vict. c. 75 s. 1 u. 3). § 210.

Der Lord Lieutenant ist immer ein Peer. Doch braucht er nicht in dem Oberhause zu erscheinen, selbst wenn es sich um Beschwerden über seine Amtsführung handelt. Er wird dann immer von den anwesenden Kabinettsministern vertreten (Mirror of Parl. 1831/2 p. 159 siehe aber auch H. D. vol. 158 p. 1643). Der Premierminister steht immer über ihm und kann, wenn er eine der Partei unangenehme Politik in Irland verfolgt, seine Absetzung von der Krone fordern, wie dies auch der Duke of Wellington 1828 als Premier gegenüber dem Lord Lieutenant Marquis of Anglesey durchgesetzt hat (Mir. o. Parl. 1829 p. 1401).

Der Lord Lieutenant wird nach der Prommissory Oaths Act von 1868 im irischen Privy Council vom Clerk des irischen Privy Council eingeschworen. Es hat nämlich auch Irland seinen Staatsrat, der „His Majesty's most Honorable Privy Council in Ireland" heisst, aus ungefähr 65 Mitgliedern heute besteht, welche, wie die in England den Titel „right honorable" führen. Mitgliedschaft des irischen Privy Council kann mit der des englischen Privy Council ohne weiteres verbunden sein. Dieser irische Staatsrat hat mitunter ganz ausgedehnte Verwaltungsbefugnisse, und zur Gültigkeit einiger Staatsakte des Lord Lieutenant ist die Zustimmung des Privy Council erforderlich (H. D. 188 p. 1373 siehe aber Wellington Desp. 3 ser. vol. 5 p. 123, 133)[2]). Ein eigenes Verwaltungsdepartement, wie das englische Privy Council office hat der irische Staatsrat nicht, es ist nämlich schon frühzeitig durch das Amt des Chief Secretary of Ireland, von dem gleich weiter unten die Rede sein wird, absorbiert worden. Die Zahl der Privy Councillors betrug 1902: 54 (Parl. D. vol. 107 p. 629). Der Chief Secretary bleibt auch, nachdem er sein Amt verlässt, Privy Councillor, nicht so der Lord Lieutenant.

Die Befugnisse des Lord Lieutenant lassen sich in Verwaltungsbefugnisse, in Ehren- und Vermögensvorrechte einteilen.

1. Die Verwaltungsbefugnisse des Lord Lieutenant.

Er ist vor allem Vertreter des Souveräns und oberster Bewahrer des königlichen Friedens in Irland oder wie seine Bestallungsurkunde sagt: „to keep the peace the laws and customs . . ., to govern the people therein, to chasten and correct offenders and to encourage such as do well". Er wacht über die unparteiische Ausübung der Rechtspflege, hat das Begnadigungs- und Strafumwandlungsrecht und die Oberaufsicht über die Polizeimannschaft, die Irish constabulary. Dazu kommt das Requisitionsrecht von Truppen zur Unterstützung der Zivilverwaltung und nun ausgedehnte Diktaturparagraphenbefugnisse nach den Crimes Act von 1887 (darüber schon oben Bd. I. S. 197 f.).

Geld- und Grundeigentumsvergebungen aus Staatsmitteln, Pensionen sowie Würden, Aemter und Titelverleihungen sind dem König vorbehalten. Doch hat der Lord Li-

1) Siehe darüber Maxwell, Life of Smith II. p. 198. Eine ähnliche Bill zuletzt 1899 eingebracht (Parl. D. vol. 66 p. 487), doch ohne Erfolg.

2) Ueber die Zusammensetzung des Privy Council H. D. (1887) vol. 316 p. 157 ff. Von irischer Seite wird geklagt, dass dahinter auch ein „irisches Kabinett" stünde, das aber keinem Parlament verantwortlich sei.

§ 210. eutenant das Recht des Vorschlags eventuell das Recht, um seine Meinung befragt zu werden, und kann den Ritterstand (s. Civil Knigthood), der den Titel Sir verleiht, erteilen. Die vor der Entstaatlichung der irischen Kirche dem Lord Lieutenant zugestandene Kirchenpfründen-Patronage ist nunmehr seit dem Disestablishment von 1870 aufgehoben (H. D. vol. 210 p. 1795). Doch besetzt er noch einige untergeordnete Amtsstellen in den irischen Gerichten, die in England nur von den Vorsitzenden der Gerichtsabteilungen des High Court besetzt werden.

2. Zu den Ehren- und Vermögensvorrechten gehören solche königlicher Art.

Der Lord Lieutenant hält Hofstaat und (Levé) Circle ab, wie der König, wofür alljährlich 3—4000 £ vom Parlamente bewilligt werden. Ausserdem bezieht er ein Gehalt von 20000 £[1]). Er hat zwei Residenzen in Dublin, Dublin Castle und Phönix Park. Bei feierlichen Aufzügen und Staatsprozessionen wird ihm das Schwert von Irland ebenso vorgetragen, wie dem König das Reichsschwert, eben als Zeichen seiner königlichen Autorität; seine Gemahlin hat ähnliche Repräsentationsvorrechte, wie eine britische Königsgemahlin, sie geht insbesondere allen irischen Peeresses vor, selbst wenn ihre eigene Peerschaft jüngeren Ursprungs ist, dies alles nur, während der Gemahl Lord Lieutenant ist (Dodd's Manual p. 308).

Die Frage der Abschaffung der Lord Lieutenantswürde ist öfters erörtert worden[2]). Doch hat es bei der Vorliebe der Engländer für alte Formen, die sich hie und da für moderne Zwecke neu verwerten lassen, wenig Anklang gefunden. (So 1850, dann 1857 und 1858 und 1895 in dem Unterhause, im Jahre 1866 und 1873 im Oberhause, s. auch H. D. vol. 184, 1966.) (S. Parl. D. vol. 32 p. 1251.)

Unter ihm wirkt sein „Premier“, der Chief Secretary to the Lord Lieutenant, oder wie er auch kürzer heisst, der Chief Secretary for Irland. Von der Krone mittelst Letters Patent angestellt ist er gewöhnlich Mitglied des Kabinetts, wenn es nicht der Lord Lieutenant ist. Er ist der eigentliche spiritus rector der irischen Verwaltung. Er ist insbesondere Präsident eines eigenen irischen Local Government Board (gemäss der Act 35/6 Vict. c. 69). Sein Bureau wird von seinem permanenten Unterstaatssekretär geleitet, der seit 1854 nicht mehr wie früher mit dem Kabinett wechselt (über die Gründe dieser Permanenzerklärung C. P. 1868/69 vol. 50 p. 775)[3]). Seine Haupttätigkeit ist Ueberwachung der Justiz, der irischen Polizeikonstablerei und die Routinearbeit der laufenden Verwaltung.

Unter dem Lord Lieutenant wirken noch ein eigener Kanzler für Irland, der

---

1) Ausserdem bezieht er noch die sonderbare Summe von 2769 £ 4 s. 8 d. Dies ist der gegenwärtige Wert der von ihm seinerzeit in irischer Währung bezogenen 3000 £, die als Civil Contingencies fund (analog dem englischen; siehe darüber Bd. I. S. 478) seinerzeit figurierten. Siehe Parl. D. vol. 111 (1902) p. 782.

2) Siehe zuletzt Parl. Deb. vom 27. Febr. 1905 vol. 141 p. 1329.

3) Von 1835—1854 war das Amt des Under-Secretary ein „politisches“, d. h. es wechselte mit dem Kabinett. Trotzdem es seit 1854 auf eine permanente Basis gestellt wurde, um, wie es damals hiess (C. P. 1868/9 vol. 50 p. 775), von allen Parteieinflüssen freigehalten zu werden („should as far, as possible, be dissevered from party and political influence, and be understood to be held by an officer not interested in, or even liable to the suspicion of such influence“), ist doch neuerdings im Fall des Sir Antony Macdonell deutlich zu Tage getreten, dass auch dieser so gestellte Beamte den Parteieinflüssen unterliegt. Er hatte sich gegen den Willen der Partei und des Kabinetts für die sog. „devolution“ in Irland, eingesetzt und wurde von der Partei deswegen desavouiert. Obwohl er nicht seines Amtes enthoben, wurde ihm dennoch verwehrt, sich für „devolution“ weiter zu interessieren. Siehe Parl. D. vom 22. Febr. 1905 vol. 141 p. 903 ff.

Vorsitzende des High Court of Appeal[1]) ist, und ein Attorney-General für Irland, beide ebenso wie der Chief Secretary, Mitglieder des irischen Privy Council (H. D. vol. 190 p. 1434). Für diese irischen Law officers gelten nicht die Einschränkungen betreffs ihrer Privatpraxis, wie für die englischen und schottischen. (Siehe Parl. D. vol. 36 (1895) p. 574 f.). § 210.

Kritische Würdigung der irischen Verwaltungsorganisation. § 211.

Die rechtliche und politische Stellung des irischen Vizekönigs[2]) ist zweifellos eine historische Rückständigkeit: ein Ueberbleibsel des früheren Provinzialsystems (Fortnightly Review N. S. Bd. 62 S. 511: „The Irish Viceroyalty is an instance of arrested political developpment"). Es ist daher begreiflich, dass während man zur Zeit der Union die Erhaltung des irischen Vizekönigtums als Garantie dafür ansah, dass die Unionszusicherungen für Irland pünktlich durchgeführt würden[3]), man im Laufe des 19. Jahrhunderts die Abschaffung der ganzen Amtswürde beantragte.

Ein Mr. Kunn brachte in den Jahren 1823, 1830 und 1844 darauf gerichtete Anträge, vor allem aber Lord John Russell als Premier im Jahre 1850 eine Bill im Unterhause ein, wonach das Amt des Lord Lieutenant und Vizekönigs von Irland abgeschafft und ein Staatssekretär für Irland ernannt werden sollte. Die Bill passierte das Unterhaus, im Oberhaus begegnete sie der heftigsten Opposition des Herzogs von Wellington und wurde infolgedessen von der Regierung zurückgezogen. Die Gründe, die damals gegen die Abschaffung vorgebracht wurden, fanden ihre stärkste Formulierung durch R. Peel und gipfelten darin, dass durch Abschaffung des irischen Vizekönigtums und Ersatz seiner durch einen Staatssekretär, die Einheitlichkeit der britischen Verwaltung (!) sehr gestört werden könnte, da damals der Home Secretary als der verantwortliche Ratgeber der Krone auch für Irland angesehen wurde und seine Jurisdiktion auch über Irland erstreckte[4]). Theoretisch ist dies bis auf den heutigen

1) Für Irland: siehe darüber noch H. D. vol. 334 (1888) p. 377.

2) Bis in die Zeit Straffords (also bis ins 17. Jahrhundert) war der Titel Lord Lieutenant von Irland nur an Prinzen königlichen Bluts gestattet, andere Träger dieser Würde hiessen bloss Lord-Deputy. Bis zur Union waren nicht weniger als 13 solcher Lord Lieutenants von königlichem Geblüt (Fortnightly Review vol. 62 N. S. p. 512).

3) So sagt Mr. Cooke in einer von Lord Castlereagh veranlassten, also offiziösen Verteidigungsschrift der Union: „The Union is to make no change in the establishment of your Vice-royal Court, which will distinguish and adorn your society, and which will remain in all its splendour. It will continue to draw within its circle from all parts of the Kingdom the rank and fashion; it will give employment to your manufacturers and secure a supply of the luxuries as well as the comforts of life."

4) Von der Gegenseite wurden (1861) folgende Gründe für die Abschaffung der Würde des Lordlieutenant geltend gemacht. So führte der Erzbischof Whatley im April 1861 aus (siehe Times vom 8. März 1905):

„I have been under 13 Viceroyalties, and have about as many times, or more been Lord Justice. Being of no political party, I have been ever ready to strengthen the hands of any Lord Lieutenant; and I have been on friendly terms with all.

My conviction is that the office is not only useless, but most mischievous; and the same is the opinion of a very large quantity of the most intelligent and best informed among those who have no personal interests to bias them. Some are persons who have themselves held the office.

1. The Union can never be complete while there is a Viceroy. It is a suitable office for a distinct kingdom, or a province with a distinct Legislature; but utterly unsuited for a part of one united kingdom. It tends, therefore, to keep up the idea of a kingdom of Ireland; and partly for that reason it is that it is so strongly advocated by repealers.

§ 211. Tag der Fall, faktisch besteht aber schon lange nicht mehr die Machtvollkommenheit des Home Secretary, denn der Chief Secretary des Lord Lieutenant ist heute **faktisch** der Leiter eines besondern irischen Zentraldepartements, und hat den Home Secretary ganz in seiner Funktion für Irland zurückgedrängt, was Peel geradezu für absurd gehalten (s. H. D. vol. 262 p. 22). Ganz besonders hat die Agrargesetzgebung seit dem Ausgange der 60er Jahre die Bedeutung des Chief Secretary gesteigert und die des Lord Lieutenant in den Schatten gestellt. Der Grund, den Peel und andere gegen die Abschaffung [1]) der Würde des Vizekönigs angeführt, trifft heute also nicht mehr zu.

Dagegen ist durch die Eigenschaft des Vizekönigs als mit dem Kabinett wechselnden Beamten, der mitunter auch Kabinettsminister ist, das Odium der Parteipo-

---

The Act of Union is most emphatically a half-measure. Retaining the Viceroyalty, while there is but one kingdom, is an inconsistency.

2. The Lord Lieutenant is ostensibly the representative of the Sovereign; but in reality is well understood to be the representative of the Ministry for the time being. His main object must be to obtain votes, so as to secure a Parliamentary majority for his Ministry. There can be no real loyalty felt towards a Lord Lieutenant, and there could be none towards the Sovereign, if the Sovereign were to be changed with each change of the Ministry. The evil of the office would be — though still very great — much less if some nobleman, unconnected with party, were appointed for life.

3. The Lord Lieutenant is a sort of hostage placed by Ministers in the hands of their opponents, who have an opportunity of thwarting and teasing, through him, the Ministry they dislike. Then

4. The short tenure of office, which naturally results, makes each Lord Lieutenant constantly a beginner. If he is a candid and intelligent man, he will be just beginning to learn who is, and who is not, to be trusted, and how Ireland should be governed, by the time his Viceroyalty comes to a close. At first — and, if he is not a very wise man, throughout — he is beset by persons studying to mislead him; and it will take time to find them out.

5. It has been said that a ruler resident in Ireland is likely to be the best judge of the deserts and qualifications, for each office, of those around him. He may become such by the time half, or more than half, of his time is expired; but then he is exposed to solicitations and bullyings, and temptations to jobbing, and to courting popular applause, in Ireland, far more than if he lived in England. „He has need", says the proverb, „of a long spoon who supps porridge with Old Nick."

6. As for the need of a Local Government, as if for a distant province, it is now, at least, ridiculous when a man can easily breakfast in London and dine in Dublin; and when a message can be sent in 20 minutes, such a plea is absurd. But

7. At all times it appears that Ireland was just as well governed under Lords Justices, and I have always found that their time is not occupied for more, on an average, than an hour a week.

8. It is represented that the Irish people are greatly attached to the office, and this is true of a small number of Dublin shopkeepers, and a few empty folks who like levées and drawing-rooms,* and a good many political agitators who wish, for their own sakes, to keep Britain and Ireland as distinct as they can. But all these are far from a majority of the Irish people. They are, however, united in their object, zealous and clamorous, and thus prevail over a far greater number, and of wiser and better men, but who do not like to put themselves forward for a task which might seem ungracious, and would expose them to some ill-will, and, after all, is no particular concern of theirs. A small body of well-disciplined soldiers are an over-match for ten times then the number of a scattered and undisciplined multitude.

* But I should much like to see a real regal Court in Ireland. A residence of the Sovereign for two or three months annually would do more to make Ireland peaceable and loyal than all the bullying and coaxing that have been alternately tried."

Die hier angeführten Momente treffen auch noch heute zu.

1) Eine Bill wurde zu diesem Zwecke das letztemal 1895 eingebracht. Siehe Parl. D. vol. 32 p. 1251.

litik und des Parteihasses auf ihn übertragen worden, auf ihn der mit königlichen Prärogativbefugnissen ausgerüstet, ebenso unparteiisch sein sollte, wie die Krone in England oder die Gouverneure in den mit Selbstverwaltung ausgestatteten Kolonien. § 211.

Dazu kommt noch, dass der Chief Secretary, theoretisch sein Untergebener, auch Parteimann und ebenfalls mitunter im Kabinett sitzt. Daher Friktionen nicht ausgeschlossen sind, sondern geradezu oft vorkommen. Sir Robert Peel, der den Posten des Chief Secretary bekleidet, sagt aus eigener Erfahrung darüber (1850): „Solange Irland eine eigene Legislatur besass, waren die Beziehungen zwischen Chief Secretary und Lord Lieutenant national und verfassungsmässig. Der Chief Secretary war damals in unmittelbarer Verbindung mit dem Lord Lieutenant. Er stand zu ihm im Verhältnis der dienstlichen Unterordnung; alles was er tat, galt als Wille des Lord Lieutenant und seine Stellung zu diesem entsprach der eines Staatsministers zur Krone. Als man die Lokallegislatur abschaffte und die parlamentarische Tätigkeit des Chief Secretary nach London verlegte, veränderte sich die beiderseitige Stellung wesentlich. Man stellte den Chief Secretary dem Lord Lieutenant zur Seite und machte ihn zu einem verantwortlichen Minister der Justizverwaltung in Irland, zu einem Minister, der notwendig grosse Macht besitzt und diese Macht mitunter ohne Verständigung seines solches sehr wünschenden Chefs ausübt. Man stellte ihn so in eine Position, in der selbst ein Mann mit den besten Intentionen seinen Amtsgeschäften ohne gelegentliche Reibungen nicht obliegen kann. Ich spreche aus eigener Erfahrung von den Schwierigkeiten, die sich aus der Stellung des Chief Secretary zum Lord Lieutenant ergeben haben“ [1]).

In neuerer Zeit schlägt man statt der Abschaffung der Lord-Lieutenantwürde ihre Besetzung durch ein Mitglied der königlichen Familie, das natürlich ausserhalb der englischen Parteipolitik stünde, vor [2]).

Ausser der eben besprochenen Reform des Lord Lieutenant-Amtes tritt in neuester Zeit ein umfassendes Projekt der Reorganisation in Betracht. Es soll die gesamte irische Staatsverwaltung umfassen und strebt eine Dezentralisation der britisch-irischen Verwaltungsmaschine an.

Das Projekt ist als das sog. „Devolution scheme“ bekannt und wird seit 1903 durch eine für diese Zwecke besonders gebildete Liga, die sog. Irish Reform Association propagiert [3]).

Das Projekt will Irlands Verwaltung gegenüber der Londoner Verwaltung verselbständigen. Vom Home-Rule-schema (S. darüber Bd. I. S. 197) unterscheidet es sich dadurch, dass die Suprematie des Londoner Parlaments auf jeden Fall gewahrt bleibt. (Dunraven a. a. O. p. 51).

Irland soll einen besonderen Provinzialrat, ein sog. statutary body erhalten, bestehend aus den irischen Peers, die im Londoner Parlament sitzen, den irischen Unterhausabgeordneten und einigen Mitgliedern des sog. Financial council, das gleich weiter unten noch näher zu beschreiben sein wird.

Dieser „Legislatur“ soll die gesamte Private-Billgesetzgebung, ähnlich wie dies Schottland bereits gewährt ist (S. I. Bd. S. 525 Anm.), übertragen werden, sodann aber solche Gegenstände irischer Gesetzgebung, wie es das Londoner Parlament und solange dieses es für angezeigt hält. (Dunraven a. a. O. p. 48 f.: „Parliament can delegate as little or as much as it pleases; and delegated functions can be resumed at the will of the delegating authority“.)

1) Siehe Forthnightly Review a. a. O. p. 511.
2) Forthnightly Review a. a. O. und Parl. D. vol. 112 (1902) p. 1117.
3) Siehe darüber die Schrift des Präsidenten der Irish Reform Association, Earl of Dunraven, The Crisis in Ireland, London 1905.

§ 211. Dadurch würde diese irische Legislatur ein sog. subordinate law-making-body, im Sinne von Dicey, d. i. ein mit delegierter Verordnungsgewalt ausgestatteter Vertretungskörper.

Das vorhin erwähnte Financial council soll verhindern, dass die Finanzverwaltung, wie bisher, durch das Londoner Schatzamt erfolgt. Dieses Organ soll den Staatshaushalt für Irland aufstellen und für die in der irischen Verwaltung gemachten Ersparnisse eine passende Verwendung vorschreiben, anstatt dass, wie bisher, die gemachten Ersparnisse in die britische Staatskasse zurückfliessen. Die Rechnungsprüfung der irischen Staatsausgaben durch das Londoner Committee of Public Accounts und den Auditor General (s. Bd. I. S. 572 ff.) soll ungeschmälert aufrechterhalten werden. Der eben erwähnte Finanzrat (Financial council) soll unter dem Vorsitze des Lord Lieutenant tagen und aus 12 gewählten und 12 nominierten Mitgliedern bestehen. Unter den letzteren wäre der Chief Secretary for Ireland als Vizepräsident mit eingeschlossen. Die gewählten Mitglieder sollen von den zu Gruppen vereinigten parlamentarischen Wahlkreisen Irlands entsendet werden. Die Krone soll durch ihr Nominationsrecht den Handelsinteressen und andern wichtigeren Interessengruppen dazu verhelfen, ihre Stimme im Finanzrat zur Geltung zu bringen.

Das angeführte Projekt sucht die Anomalie des irischen Regimes, wie es gegenwärtig als Ueberrest des alten Provinzialsystems besteht, zu beseitigen, hat aber bisher auf grossen Widerstand in Parlamentskreisen gestossen.

Ueber den Chancellor of the Duchy of Lancaster, der auch ein Ueberrest des Provinzialsystems darstellt, ist schon im I. Bande (S. 178) gehandelt worden.

VIII. Kapitel.

Die neuen Boards.

Im folgenden wollen wir von den 4 neuen Boards nur das Board of Trade und das Board of Agriculture and Fisheries näher beschreiben. Die beiden andern das Local Government Board und das Board of Education werden am besten im nächsten Kapitel, das vorwiegend die „Selbstverwaltung" (s. weiter unten) behandelt, zu erörtern sein. Von den hier schon zur Besprechung gelangenden Boards, soll das Handelsministerium besonders ausführlich besprochen werden, weil dem Handel und seiner Förderung durch den Staat die Engländer schon frühzeitig ihre Aufmerksamkeit gewidmet haben und weil wir an diesem Board die 5 charakteristischen Züge der neuen Board studieren können: 1. Die faktische Bureaukratisierung trotz der Boardeigenschaft, die in der Verfassung des Board durch Beigesellung von Kabinettsministern zum Präsidenten des Board zum Ausdruck kommt. Dadurch hat nur der Präsident die Leitung, weil eben die anderen Kabinettsminister mit ihren Departements beschäftigt, keine Zeit für das fremde Board haben. 2. Das Herauswachsen des Board aus einem Komitee des Staatsrats mit nur konsultativen Befugnissen zu einer selbständigen Behörde mit administrativen Zwangsbefugnissen. 3. Ein Heer von Inspektoren, die von der Zentralbehörde durchs Land gesendet werden, um die Lokalbehörden zu kontrollieren und dadurch die fehlenden staatlichen Mittel- und Unterbehörden, wie wir sie auf dem Kontinent kennen, zu ersetzen. 4. Kooperation mit den Lokalbehörden in Gestalt von Provisional Orders und Private Bills, wodurch eben die parlamentarische Regierung und Parteisitte auch den neuen und Boards ihre Stampiglie aufdrückt. (Siehe Beispiele Bd. I. S. 513).

1. Abschnitt.

Das Handelsministerium (Board of Trade).

Die Organisation des Handelsministeriums (Geschichte und heutige Gestalt). § 212.

I. Geschichte.

Bis nun dachte man das Board of Trade als ursprüngliche Schöpfung Cromwells (Thomas, Notes of Materials for the History of Public Departments 1846 p. 77).

Anson (II. 188) setzt sogar die Entstehung erst in die Zeit Karls II. Die neueren Veröffentlichungen der State Papers (Cal. of St. P. Domestic Series 1619—23) ergeben aber, dass schon Jacob I. im Jahre 1622 ein Committee for Trade eingerichtet hatte, dem folgender Zweck damals zugeschrieben worden: „The importance of encouraging the home manufacture of wool by permitting free trade and of lowering the customs; the necessity of increasing the money within the realm by giving a fair price for its import, and preventing its export by compelling merchant strangers to export goods to the full value of their imports, and by establishing an exchange".

Man sieht, das Komitee sollte der merkantilistischen Handelspolitik jener Zeit dienen.

Unter Karl I. wurde dieses Komitee wieder neuorganisiert und Sitzungen desselben fanden mehr oder minder regelmässig in der Zeit von 1625—1640 statt.

Nach der Enthauptung Karls I. wurde durch Act von 1649/50 der bekannte Cromwell'sche Staatsrat (Council of State) eingerichtet, der eine Reihe von Aufgaben erfüllen sollte, darunter die Förderung des Handels und der auswärtigen Besitzungen Englands. Am 2. März 1650 fasste demgemäss der Council of State den Beschluss, dass die Gesamtheit oder mindestens 5 davon ein Komitee „for trade and plantations" sein sollten.

Im Jahre 1655 bestellte, wie die State Papers von John Thurloe (ed. T. Birch IV 177) berichten, der Protektor Oliver Cromwell seinen Sohn Richard, eine Reihe von Lords des Council of State, Richter, Gentlemen, ungefähr 20 Kaufleute und Aldermen von London und anderen bedeutenden Handelsplätzen als Komitee, um über leichteren Verkehr auf den Flüssen und über Hebung der Binnenschiffahrt zu beraten.

Die Restauration und der sie leitende Clarendon übernahmen mangels eigener Originalität, was ihnen die Vergangenheit hier zurechtgelegt hatte. Durch Patent vom 7. November 1660 wurde ein Council for Trade (für den Handel und seine Kontrolle) und durch Patent vom 1. Dezember desselben Jahres ein Council of Foreign Plantations gebildet. In dem letzteren haben wir den Vorläufer des heutigen Colonial office zu erblicken.

1672 wurden die beiden obenerwähnten Behörden zu einer verschmolzen. Im Jahre 1675 wurden sie aufgehoben und einem Komitee des Privy Council die seinerzeitige Verwaltungstätigkeit des Council for Trade überwiesen. Im Jahre 1695 liess Wilhelm III. das alte Council wieder aufleben als Board of Trade and Plantations, während das Komitee des Privy Council wieder von der Bildfläche verschwand. Einer der Mitglieder des neuen Standing Council war der berühmte Philosoph John Locke. Die Mitglieder des Council erhielten von Zeit zu Zeit Verlängerung ihres Amtsauftrags. Derselbe lautete: „to informe yourselves of all things relating to Trade. . . . As alsoe to consider of the best and most effectuall meanes to regaine encourage and establish the Fisheries of this Kingdome". Nachdem 1768 ein eigener Staatssekretär der Kolonien geschaffen worden, der dem Council die Kolonialgeschäfte abgenommen hatte, schien es

§ 212. selbst überflüssig. Kein Wunder, dass der Burk e'sche Reformplan am Ende des 18. Jahrhunderts bei der Reorganisation der Verwaltung es für überflüssig erklärte und in dem Streben nach Konsolidation der Zentralstellen schliesslich seine Abschaffung veranlasste (1782 durch die berühmte Burke's Act 22 Geo. III. c. 82).

Pitt, der andere damalige Verwaltungsreformer, sah aber bald die Notwendigkeit eines Handelsamts ein, schuf dazu mittelst königl. Order im Staatsrat vom 23. Aug. 1786 ein Komitee des Staatsrats mit einem Präsidenten an der Spitze und stellte diesem später (57 Geo. III. c. 66) einen Vizepräsidenten an die Seite. Beide waren bezahlt. Im Jahre 1867 wurde durch Act (30/1 Vict. c. 72) das Amt eines Vizepräsidenten abgeschafft und ein Parlamentssekretär an dessen Stelle gesetzt deshalb, weil Präsident und Vizepräsident sich gegenseitig Reibungen verursachten und weil man durch Einführung eines parlamentarischen Sekretärs mehr Subordination, die die parlamentarische Kontrolle absolut forderte, in das Amt bringen wollte. Der damalige Report des Unterhauskomitees (C. P. 1867 vol. 39 p. 220) sagte: „It would seem better that a Parliamentary Secretary should be substituted for the Vicepresident. He would have definite duties to perform in connection with office work, and his position with regard to the President would be, as we think, it should, subordinate one“.

Die heutige Organisation ist dieselbe in der Form wie die von 1786: also ein Board. Die Losankerung vom Privy Council ist ruhig dadurch erfolgt, dass seit den Akten von 1861 (24/2 Vict. c. 46 ss. 65—69) und 1862 (25/6 Vict. c. 69 s. 2) die Behörde den Namen Board of Trade und ihre Verfassung erhielt. Die Boardtätigkeit, d. h. die Kollegialtätigkeit hat sich aber schon seit Anfang des 19. Jahrhunderts verloren. Dies brachte eben die gesteigerte parlamentarische Regierung und die damit gesteigerte parlamentarische Kontrolle mit sich. Nur aus den Jahren 1724 (seit seiner Entstehung) bis 1797 finden sich Board- (d. h. Kollegial-) beschlüsse [1]). Auch auf eine andere Tatsache muss hingewiesen werden. Seit der Mitte des 19. Jahrhunderts seit dem Aufkommen der Eisenbahnen, Kanäle und Aktiengesellschaften ergab sich die Notwendigkeit, das Board mit administrativen Zwangsbefugnissen auch den Staatsbürgern gegenüber auszurüsten, während es bis dahin nur eine beratende, konsultative Tätigkeit für andere Zentralstellen besass. (Memo. 4/5.) Auf der andern Seite verlor es seit dieser Zeit, namentlich seit Aufhebung des Prohibitivzollsystems, die Menge fiskalischer Arbeit, die es bis dahin zu versehen hatte [2]).

Der Präsident mit einem parlamentarischen Sekretär und einem permanenten Sekretär sowie 4 Assistant Secretaries, die Vorsteher der 4 Unterabteilungen für Häfen, Marine, Finanzen und Eisenbahnen sind, mit einem Heer von Inspektoren, die das Land bereisen, und einem Heer von Clerks erledigen die hierher gehörigen Verwaltungsgeschäfte.

Die Form der Ernennung des Präsidenten ist wie bei den übrigen der neuen Boards eine Minute of Privy Council, also ein Verhandlungsprotokoll des Staatsrats, das folgendermassen lautet:

„At the Court at ...... the ... of ...... 19 ...

Present:

The King's Most Excellent Majesty in Council.

His Majesty in Council was this day pleased to appoint X ... Y ... President of the Committee of Council appointed for the consideration of all matters relating to trade and Foreign Plantations.

---

1) S. amtliches Memorandum: The Board of Trade, its origin, authority, and jurisdiction 1902.

2) So wurde noch zu Gladstone's Zeiten der Zolltarif von 1842 und 1844/45 im Board of Trade ausgearbeitet, der von 1853 und 1860 hingegen schon im Schatzamt. Siehe Morley, Gladstone I. p. 240 Note.

Privy Council office . . . . . . 19 . . . § 212.

This day at . . . . . . in the Presence of the Lord Chancellor . . . . . . X. Y. was sworn President of the Board of Trade."

Nach dieser Anstellung mittelst Minute und Einschwörung des Präsidenten durch den Lord Kanzler ist die Ernennung vollendet. Doch wird der Präsident schon nach seiner Anstellung im Privy Council zum königlichen Handkuss zugelassen (Memo. a. a.O. 3). Man beachte übrigens das selbst heute, wo das Board of Trade schon längst mit dem Privy Council nichts zu tun hat, es noch immer als Komitee in jener Minute bezeichnet wird und daselbst noch als Komitee für „Foreign Plantations" gilt, trotzdem schon längst ein Colonial office vorhanden ist. So zäh hängt man an der alten Praxis des Privy Council.

II. Die heutige Gestalt.

Die Unterabteilungen des Ministeriums und ihre heutigen Funktionen sind:

1. Das Commercial, Labour and Statistical Department.

Dieses ist wohl der älteste Bestandteil des Board of Trade. Seit 1871 ist es von der Arbeit der Vorbereitung von Handelsverträgen befreit. Diese liegt nun dem Foreign office ob. Aber es hat andere nicht minder wichtige Aufgaben. Alle auf Handelsstatistik Bezug nehmenden Veröffentlichungen fallen hierher, und man weiss wohl, wie sehr der Kontinent selbst diesen sorgfältigen Arbeiten zur Beurteilung der Lage des Weltmarkts Belehrung und Dank schuldet.

Seit 1899 beschäftigt sich auch diese Abteilung mit der wöchentlichen Ausgabe eines Journals des „Trade Journal of Tariff and Trade Notices" und sucht Kenntnis über handelspolitische Fragen im Publikum zu verbreiten.

In Gemässheit einer Resolution des Unterhauses vom 2. März 1886 verfertigt diese Abteilung des Board eine ausführliche Arbeitsstatistik und legt dem Parlament alljährlich ausführliche statistische Nachweise über Arbeitslöhne und Arbeitszeit, über Strikes und Arbeiterverbände (Trade Unions) vor. Wer da glaubt, dass wir nichts von den Engländern zu lernen hätten, der mag sich nur die Tätigkeit dieses Departements ansehen.

2. Das Railway Department.

Gebildet im Jahre 1840 erlangte es erst 1851 (14/5 Vict. c. 64) ausgedehnte Administrativbefugnisse mit der Oberaufsicht über die Eisenbahnen, die in England durchwegs in Privathänden sind. Diese Befugnisse erhielt das Departement aus den Händen der Railway Commissioners, welche 1846 (9/10 Vict. c. 105) geschaffen worden waren. Sie erstrecken sich auch auf die Kontrolle des Eisenbahnbetriebs, und es werden zu dem Zwecke Vorsichtsregulative vom Eisenbahndepartement vorgeschrieben (Railway Employment (Prevention of Accidents) Act 1900 63/64 Vict. c. 27). Alle Eisenbahnreglements bedürfen der Genehmigung des Departements. Auch die Verleihung von Enteignungsbefugnissen an Eisenbahngesellschaften und andere in die Rechtssphäre des Staatsbürgers tiefeinschneidende Verwaltungsbefugnisse stehen diesem Departement zu. Seine Kontrolle erstreckt sich in ähnlicher Weise über Kanäle, Sekundär- und Kleinbahnen u. a. m. Auch der Erlass von Provisional Orders, welche Tramway- und andere Unternehmungen konzessionieren, sowie vorgängige Begutachtung von dem Parlament vorgelegten Private Bills, soferne sie in das hier beschriebene Verwaltungsressort fallen, stehen dem Departement zu. Alle Befugnisse bestehen aber nur, soferne sie im Gesetze ihre Ermächtigung finden!

Als Unterabteilungen dieser Sektion des Board of Trade sind seit 1883 das Patentamt, ferner das Registrierungsamt für Aktiengesellschaften (Joint Stock Companies) und das Standards Department, wo die Modelle für Münze, Mass und Gewicht ange-

§ 212. fertigt werden, zu betrachten.

3. Das Marine-Department, das seit 1850 besteht und die Handelsschiffahrt nunmehr in Gemässheit der Merchant Shipping Consolidation Act von 1894 (57/8 Vict. c. 60) beaufsichtigt. Dazu gehört insbesondere die Fürsorge für die Schiffsbemannung.

4. Das Finance Department, welchem die Verwaltung der Fonds und Despositengelder zusteht. Wie dem Marine-Department eine Unterabteilung zur Registrierung von britischen Handelsschiffen (General Register and Record office of Shipping and Seamen) unterstellt ist, so dem Finance Department, das Bancruptcy Department. Dieses wurde infolge der Bancruptcy Act von 1883 eingerichtet. An seiner Spitze steht ein Inspector General in Bancruptcy, dem 58 Official Receivers unterstellt sind. Sobald über jemand der Konkurs verhängt wird, wird einer dieser Official Receivers prov. Massenverwalter. Er beruft die Gläubigerversammlung ein, die darüber beschliesst, ob ein Ausgleich zustande kommen kann oder ob der ordentliche Weg der Konkursmasseverteilung beschritten und ein Konkursmasseverwalter (to be wound up in Bancruptcy by a trustee) bestellt wird. Dieser oder mehrere (sog. Non-official Trustees), die von den Konkursgläubigern gewählt werden, sind zur Rechnungslegung dem Bancruptcy Department ebenso verantwortlich, wie der Official Receiver für seine provisorische Amtsführung. Aehnliche Obliegenheiten hat dies Departement seit der Companies (Winding-up) Act von 1890 (53/4 Vict. c. 63) für bankerott gewordene Handelsgesellschaften.

5. Das Harbour Department, das die Oberaufsicht über die gesamte Hafenverwaltung Englands und Schottlands hat. Wie diese Behörde mit den Kommunalautoritäten bei Provisional Orders und Private-Billgesetzgebung zusammenwirkt, haben wir schon oben im Kapitel über die parlamentarische Regierung gesehen (s. oben Bd. I. S. 567 f.). Auch haben wir an anderer Stelle gezeigt, dass dieses Department des Handelsamts die Verwaltung der Seeküste, die der Krone Eigentum war, von dem Board of Woods and Forests übernommen (s. oben Bd. I. S. 86). Im folgenden sollen noch die wichtigsten Funktionen des Handelsamts, die Aufsicht über die Seeschiffahrt, über das Eisenbahn- und Patentwesen zur Darstellung gebracht werden.

§ 213. Die Beaufsichtigung der Seeschiffahrt[1]).

Diese wichtige Funktion des Handelsamts wird gegenwärtig durch die umfassende Merchant Shipping Act von 1894 (57/58 Vict. c. 60) und durch sie amendierende Gesetze geregelt.

I. Die Aufsicht über die Registrierung und Vermessung von Schiffen.

Jedes britische Kauffarteischiff, d. h. ein solches, welches Anspruch auf Schutz des Reiches macht, muss einem Briten — sei es, dass er dies durch Geburt, durch Naturalisation oder Denisation geworden ist — gehören (s. 1. der Act von 1894) und muss ordnungsmässig registriert werden (s. 2 [1] l. c.), worüber ein Zertifikat (certificate of registry) ausgestellt wird.

Die Registrierung eines britischen Schiffes hat abgesehen davon, dass sie zur Führung der britischen Handelsflagge berechtigt (s. 73 [1]), noch den besonderen Vorteil, dass auf ihrer Grundlage privatrechtliche Veränderungen, Veräusserung und Verpfändung, durch Eintrag ins Schiffsregister und Ausfertigung eines Zertifikats (certificate of sale, certificate of mortgage) erfolgen (s. 39 ff.).

1) Literatur: Temperley, Merchant Shipping Act 1894, London 1895. Renton vol. 8 p. 362 ff. Abbot, Law of Merchant Ships and Seamen 14. ed 1901. Mc Crosty in den Schriften des Vereins für Sozialpolitik Bd. 103 I., 2 S. 51 ff. Stevens, Elements of Mercantile Law 1903.

Registrierungsbeamte im vereinheitlichten Königreich sind die Vorstände des Zollamts in jedem Hafen (s. 4). § 213.

Ein Schiffszertifikat (certificate of registry) soll enthalten (s. 11):

1. Die Namen des Schiffs und des Hafens, wo es registriert worden.
2. Das Resultat und die Details der vorgenommenen Schiffsvermessung.
3. Die Herkunft des Schiffes.
4. Den Namen des Eigentümers.

Die Aufsicht über die Registrierung der Schiffe führt das Handelsamt einmal durch die Vorschrift, dass kein Schiff ohne die Zustimmung dieser Zentralstelle seinen Namen ändern kann (s. 47 [2]), sodann durch die den Registrierungsbeamten zur Pflicht gemachte monatliche Uebersendung der im Register vorgenommenen Veränderungen und halbjährliche Uebersendung der Neueintragungen an den Beamten der Zentralstelle, den Registrar-General of Shipping and Seamen (s. 63). Abschriften aus dem von diesem Beamten geführten Generalregister haben ebenso die Beweiskraft öffentlicher Urkunden (s. 64 [3]), wie die Originalregistrierung der Unterbeamten.

Voraussetzung der Registrierung ist vor allem die Schiffsvermessung und Feststellung des Tonnengewichts, welche durch besondere Beamte, durch die surveyors of ships vorgenommen wird (s. 6).

II. Die Aufsicht über die Schiffsausrüstung.

Jedes britische Schiff, welches mehr als 12 Passagiere befördern soll, muss mindestens einmal im Jahre, ehe es ausläuft, sich einer Inspektion des Schiffsmaterials und der Schiffahrtsausrüstung, sowie der Dampfmaschinen unterziehen, die durch vom Handelsamt bestellte Aufseher (ship wright, surveyor and engineer surveyor) vorgenommen wird (s. 271 ff. und 724 ff.). Diese Amtspflichten der Aufseher werden durch Regulative des Handelsamts geregelt. Regelmässige Berichte über das Resultat ihrer Tätigkeit sind dem Handelsamte von seiten dieser Aufseher zu machen. Ausserdem ist der Eigentümer eines solchen Schiffs verpflichtet, innerhalb von 14 Tagen nach Feststellung der Tragfähigkeit und des Inspektionsresultats dem Handelsamte davon Kenntnis zu geben. Dieses bestimmt, ob und unter welchen Bedingungen das Schiff auslaufen dürfe (s. 273 f.).

Fühlt sich der Eigentümer durch die Entscheidung und Feststellung der Aufseher beschwert, so kann er an einen sog. court of survey appellieren (s. 275). Ein solcher court of survey, der für einen bestimmten Hafen oder Distrikt eingesetzt ist, besteht aus 1 Richter, der einer Liste der sog. wreck commissioners (über diese weiter unten) entnommen oder ein Friedens- oder Grafschaftsrichter ist und für den Einzelfall besonders nominiert wird, ausserdem aus 2 Experten der Seeschifferei (assessors) (s. 487). Auf Grund des Berichtes eines solchen Gerichtshofs kann das Board of Trade das Auslaufzertifikat dann doch erteilen (s. 275).

Auswandererschiffe unterliegen noch besondern Aufsichtsmassregeln (s. 289 ff.). Das Handelsamt hat ausserdem die Befugnis, abgesehen von jener dem Eigentümer alljährlich zur Pflicht gemachten Inspektionsunterwerfung, ex-officio oder auf Beschwerde (s. 459 „on complaint or otherwise"), wenn ihm der seetüchtige Zustand eines Schiffs zweifelhaft erscheint oder das Schiff nicht genügende Bemannung hat (60/1 Vict. c. 59 s. 1), provisorisch den Auslauf zu hindern und eine Inspektion durch ein sog. Board of Trade Inspector (s. 728 ff.) vornehmen zu lassen. Dieser hat alle Befugnisse eines Court of Survey, kann insbesondere Zeugen unter Eid einvernehmen, sich Bücher und Urkunden vorlegen lassen etc. Er hat auch die Befugnis, das Schiff provisorisch am Auslaufen zu hindern, wenn dies nicht schon vorher geschehen (s. 459 [2]). In diesen Fällen kann auch noch eine nachträgliche Prüfung der Anker und Schiffstaue hinzutreten (62/3 Vict. c. 23

§ 213. s. 4). Auf seinen Bericht (report) erfolgt dann die endgültige Entscheidung des Handelsamts (Detention oder Freilassung). Vor Erlass dieser endgültigen Entscheidung ist der Eigentümer oder Schiffskapitän von dem Bericht des Inspektors zu verständigen, damit er innerhalb von 7 Tagen hierauf an den Court of Survey des Distrikts oder Hafens appellieren kann (s. 459 [1, d])[1]).

Das Handelsamt ist schadenersatzpflichtig für jede provisorisch angeordnete Detention, die ohne vernünftige und wahrscheinliche Ursache erfolgt ist („there was not reasonable and probable cause" s. 460). Zur Entscheidung dieser Schadenklage sind die ordentlichen Reichsgerichte berufen (s. 460 Abs. 4).

III. Die Aufsicht über Schiffsunfälle.

Vorerst wird (s. 465), wenn sich ein Schiffsunfall im Sinne des Gesetzes (s. 464) unweit der Küste des Königreichs ereignet hat, eine vorläufige Untersuchung angeordnet. Ergibt sich die Notwendigkeit einer formellen Untersuchung, so tritt ein besonderer Gerichtshof unter dem Vorsitze eines wreck commissioner, der vom Handelsamt aus einer Liste ernannter wreck commissioners genommen wird, zusammen. Doch kann auch ein Polizeigericht (court of summary jurisdiction) mit solcher Untersuchung betraut werden. Ein oder mehrere Sachverständige (assessors) werden immer beigezogen. Das Untersuchungsgericht erstattet einen Bericht an das Handelsamt. Abgesehen von etwaiger, sich daranknüpfender strafgerichtlicher Verfolgung kann das Handelsamt dem schuldigen Kapitän, Steuermann oder Schiffsingenieur die fortgesetzte Ausübung seines Berufes untersagen (s. 469)[2]). — Aehnliche Befugnisse wie das oben genannte Untersuchungsgericht und das Handelsamt besitzen für Schiffsunfälle, die sich in ausländischen Gewässern ereignet haben, die sog. naval courts (s. 480 ff.), die aus 3—5 Mitgliedern bestehen, unter denen, wenn möglich ein königl. Seeoffizier, ein Konsularbeamter und ein Kapitän eines britischen Kauffahrteischiffes sein soll. Ein solcher Gerichtshof hat über das Resultat seiner Tagung dem Handelsamte in London Bericht zu erstatten (s. 484).

IV. Die Aufsicht über die Behandlung der Schiffsbemannung.

In dieser Tätigkeit wird das Handelsamt von 2 Behördenkategorien unterstützt: den Ortsseeämtern (Local Marine Boards) und den Kauffahrteibehörden (Mercantile Marine Offices).

a) Die Ortsseeämter.

Ihren Amtssitz und ihre örtliche Kompetenz bestimmt das Handelsamt. Sie bestehen aus:

1. Bürgermeister oder Gemeindevorsteher der betreffenden Stadt ihres Amtsbezirks und den zugehörigen städtischen besoldeten Magistratsbeamten oder, wo der Verwaltungsbezirk des Seeamts mehrere Städte umfasst, aus einer vom Handelsamt getroffenen Auswahl aus der Zahl der Obenangeführten.

2. Vier vom Reichshandelsamt nominierten Beisitzern aus dem Kaufmannsstande, wenn möglich Vertretern seemännischer Interessen. Sie müssen im Hafen selbst oder innerhalb seines 7-Meilenradius ansässig sein.

3. Sechs von den Eigentümern der in dem betreffenden Hafen registrierten Schiffe Gewählten. Den Schiffseigentümern stehen für je 250 Tonnen Schiffsgehalt eine Stimme und dementsprechend Pluralvoten bis zur Höchstzahl von 10 zu. Die Liste der Stimm-

---

1) Die gleichen Befugnisse hat das Handelsamt auch ausländischen Schiffen gegenüber. Nur muss die Konsulatsbehörde des Landes, dem das Schiff gehört, davon verständigt werden.

2) Die zivilrechtliche Haftbarkeit des Schiffseigentümers, die daneben in Frage kommen kann, wird gegenwärtig durch folgende Bestimmungen geregelt: ss. 502—509 der Act von 1894 (57/58 Vict. c. 60) ferner 61/2 Vict. c. 14 s. 1 und 63/4 Vict. 1. 32 s. 1 und 3.

berechtigten wird von einem Zollbeamten aufgestellt und zwei vom Bürgermeister ersuchten Friedensrichtern geprüft. § 213.

Die Amtsdauer eines Seeamts ist je 3 Jahre.

Das Handelsamt kann jederzeit in die Bücher, Urkunden etc. jedes Seeamts Einsicht nehmen.

Das Seeamt kann seine eigenen Beamten bestellen, das Handelsamt jederzeit ungeeignete Anstellungen kassieren, und wo jenes versagt, selbst eine Neuanstellung vornehmen.

b) Die Kauffahrteibehörden.

Wo ein Seeamt, dort ist auch eine Kauffarteibehörde. Beschaffung des Geschäftslokals, Anstellung und Entlassung der Beamten dieser Behörde stehen dem Seeamt zu. Der Inspektor (superintendent) ist der wichtigste Beamte dieser Behörde. Unzuverlässige Beamten kann das Handelsamt aus eigener Machtvollkommenheit entlassen. Auch kann es an Orten, wo kein Seeamt ist, eine Kauffahrteibehörde selbst einrichten oder das Zollamt mit der Kompetenz einer solchen ausstatten.

Diese Kompetenz besteht namentlich darin, eine Namens- und Führungsliste der Seeleute aufzustellen und bei der An- und Abmusterung der Seeleute zu assistieren. Auch vollzieht sich die Ausgabe des Musterungsbuches durch den Superintendant. Es muss so die Anmusterung für Schiffe, die ins Ausland gehen, in Gegenwart dieses Beamten durch Unterzeichnung des Heuervertrags erfolgen (s. 115) und ebenso hat die Abmusterung, falls sie in einem Hafen des vereinheitlichten Königreichs stattfindet, vor ihm stattzufinden. Auch kann ihm die Lohnabrechnung bei Einverständnis beider Parteien übertragen werden.

Der Schiffsführer eines Schiffs für grosse Fahrt hat dem Superintendanten binnen 48 Stunden nach Einlaufen des Schiffes oder nach der Abmusterung die Bemannungsliste mit den vorgefallenen Veränderungen einzureichen. Desgleichen das Schiffstagebuch (die log roll), das über die Seekrankheiten der Mannschaft, Unfälle, Hinterlassenschaft verstorbener Seeleute, Auskunft gibt. Die Mannschaftslisten insbesondere werden dem Registrar-General im Handelsamte zur Anlegung und Instandhaltung der Seemannsrolle übersendet.

Im Auslande kontrolliert das Handelsamt durch die Konsulatsbehörden die Behandlung der Schiffsmannschaft durch den Schiffsherrn. So kann z. B. im Auslande kein Seemann ohne Zustimmung des Konsuls entlassen werden. Der Konsul hat den in Not geratenen Seemann (distressed seaman) vorläufig zu versorgen und seine Rückfahrt in die Heimat zu ermöglichen, den Nachlass eines an Bord gestorbenen Seemanns, nachdem er ihm pflichtgemäss vom Schiffskapitän übergeben worden, an das Handelsamt zu senden, das die Angelegenheit mit dem gesetzlichen Vertreter des Verstorbenen ordnet.

Der früher vorhandene Mercantile Marine Fund (s. 676 ff.) ist nunmehr aufgehoben. (57/58 Vict. c. 60.)

In den Staatsschatz fliessen nun alle Gebühren für Vermessung und Inspektion der Schiffe, sowie alle anderen Gebühren, die in Gemässheit der Merchant Shipping Act zu zahlen sind, der Erlös eines nicht reklamierten Wracks, Summen, die für in Not befindliche Seeleute von den britischen Behörden im Auslande verausgabt (namentlich Rückbeförderung in die Heimat!) und durch Rückgriff an die zur Tragung dieser Summen verpflichteten Personen wieder eingenommen wurden u. a. m.

Aus den jährlich vom Parlament bewilligten Geldsummen werden die Gehälter aller mit der Aufsicht der Seeschifferei betrauten Unterbehörden und Beamten, insbesondere der Inspektoren und Superintendanten, ihre Pensionen, die Vorstreckung von

§ 213. Summen für in Not befindliche Seeleute, die Kosten aller Untersuchungen und Inspektionen, die im Zusammenhange mit der Seeschiffahrt stehen, u. a. gezahlt.

In den Staatsschatz werden auch die Einnahmen aus der „Admiralty droits“[1]) d. i. dem Heimfallsrecht an herrenlos gestrandetem Gut, das der Krone zusteht, gezahlt. Früher gehörten sie als Zubehör zu den Einkünften des Lord Admiral. Nunmehr (s. 523 der Merchant Shipping Act von 1894) gehören sie ausschliesslich der Krone. Ihre Erträgnisse[2]) wurden bis 1898 in den Mercantile Marine Fund eingezahlt (s. 525 [2 c]). Ihre Verwaltung gehört seit 1854 zur Kontrolle des Handelsamts.

§ 214. Das englische Eisenbahnrecht[3]).

Zwei Anschauungen beherrschen die englische Eisenbahnpolitik und liegen in beständigem Kampf miteinander: Einmal die Rechtsanschauung, die sich durch die ganze englische Einbahngesetzgebung hindurchzieht, dass die Eisenbahnen öffentliche Wege sind mit den Verpflichtungen, die solchen im öffentlichen Interesse auferlegt werden. Demgegenüber tritt dann die „soziale Selbstherrlichkeit“ der mächtigen Eisenbahngesellschaften, die in England durchwegs Privatunternehmungen sind. Sie zu beaufsichtigen und in ihre Grenzen zurückzuweisen, ist die Aufgabe der staatlichen Aufsicht und Gesetzgebung. Das Produkt dieser beiden entgegengesetzten Richtungen ist das heutige Eisenbahnrecht.

I. Die Voraussetzungen des Eisenbahnbetriebs.

Zu diesen gehört zunächst der Erwerb einer Eisenbahnkonzession, die auf dem uns bekannten Wege der Private Billgesetzgebung (s. oben Bd. I S. 514 ff.) erfolgt. Es handelt sich hiebei vorwiegend um dreierlei:

1. Um die Schaffung der Eisenbahngesellschaft als juristischer Person mit der Berechtigung Aktien auszugeben (in Gemässheit der Companies Clauses Act von 1845 8/9 Vict. c. 16).

2. Um die an solche Korporation verliehene Enteignungsbefugnis in Gemässheit der Lands Clauses Act von 1845 (8/9 Vict. c. 19).

3. Um die Abgrenzung der Rechte zwischen Publikum und Eisenbahnkorporation nach Eröffnung des Bahnbetriebs, insbesondere die Tarifbestimmung, in Gemässheit der Railways Clauses Act von 1845 (8/9 Vict. c. 20) und anderer, zu deren Ergänzung später erlassener Gesetze.

Das Verfahren bei Gewährung der Konzession vollzieht sich vor einem Komitee des Unterhauses, dessen Vorsitzender von dem uns bekannten General Committee on Railway and Canal Bills (siehe darüber Bd. I. 416, 509 und 515) und dessen übrige Mitglieder, 3 an der Zahl, von dem Committee of selection (siehe darüber Bd. I. a. a. O.) bestellt (Report on Private Business C. P. 1902 nr. 378 Ev. 644 ff.) werden.

---

1) Siehe namentlich s. 510—529 der Merchant Shipping Act von 1894. L. Q. R. vol. 353 ff. Das Korrelat zu diesen „droits“ ist die sog. „salvage“, d. i. die Summe, welche der Person, die das gestrandete Gut geborgen hat zu zahlen ist.

2) Dieselben betrugen z. B. in den Jahren 1793—1810 die stattliche Summe von 7,344,677 £. L. Q. R. a. a. O. p. 360.

3) Siehe Gustav Cohn, Untersuchungen über die englische Eisenbahnpolitik, Leipzig 1874—1883, 3 Bde. und Archiv für Eisenbahnwesen 21. Bd. (1898) S. 1123—1164. Für die juristische Betrachtung: Hodges, Treatise on the Law of Railways, London 1888/89. Brown and Theobald, Law of Railway Companies (3. ed.). Darlington, Railway Rates and the Carriage of Merchandise by Railway, London 1893. Butterworth, Practice of the Railway Commission 1889 und vor allem die Rechtsfallsammlung: Nevill, Browne and Macnamara, Railway and Canal Cases, fortlaufend seit 1874. Renton vol. 2 p. 494 f. und vol. 11 p. 1—43.

Dadurch soll die Unparteilichkeit der Komiteeberatung, die noch in den 80er Jahren des 19. Jahrhunderts viel zu wünschen übrig liess, gewährleistet sein.

Gewöhnlich ist die Entscheidung dieses Komitees für das endgültige Passieren der Bill im Unterhause wichtig. Das hat die Parteisitte so festgelegt. Im Oberhaus gilt dasselbe Verfahren, nur dass hier kein General Committee on Railway and Canal Bills vorhanden, sondern allein nur das Committee of selection, und dass jedes Komitee aus 5 Mitgliedern besteht (Standing Orders des Oberhauses 95 ff.).

Ausser den wirkliche Rechte verfolgenden Parteien werden noch andere Personen gehört, denen ein sog. locus standi gewährt ist, so z. B., wo durch eine Eisenbahnbill einer schon bestehenden Eisenbahngesellschaft die Verpflichtung aufgegeben wird, der neu zu kreierenden das Recht auf Benützung der Eisenbahngeleise (sog. running powers") oder andere Vorteile zu gewähren (Standing Order des Unterhauses 132). Auch jedem Handelsinteressenten, der durch die Tariffestsetzung der künftigen Eisenbahngesellschaft irgendwie betroffen sein könnte, wird die gleiche Parteienrolle eingeräumt (Standing Order des Unterhauses 133). Das Oberhaus ist in der Gewährung eines locus standi sparsamer als das Unterhaus (siehe Report on Private Business a. a. O. p. 196). Die Standing Orders beider Häuser regulieren noch das Verfahren im einzelnen. Sie schreiben die Beilagen vor, die jeder Bill beigefügt werden sollen, die Form der Pläne, Bezeichnung der Grundstücke, um deren Enteignung es sich etwa handelt (plans, sections, book of reference), um der durch das Parlament vorgenommenen, in dem Konzessionsgesetz zum Ausdruck gelangenden Planfeststellung zu dienen.

Die Standing Orders schreiben auch die Klauseln, die in jedes Konzessionsgesetz aufzunehmen sind vor, so z. B. die Klausel, wonach die Eisenbahnanlagen bis zu einem bestimmten Zeitpunkt fertigzustellen sind (Standing Order des Unterhauses 158), die Klausel betreffs des Tarifmaximums und seiner periodischen Revision (Standing Order des Unterhauses 159 und 166a) u. a. m. Das Enteignungsverfahren vollzieht sich nach den von uns bereits (siehe Bd. I S. 523 ff.) dargelegten Grundsätzen.

Eine der wesentlichsten Voraussetzungen des Betriebs ist die Bauabnahme und Inspektion des Bahnbetriebs vor seiner Eröffnung durch einen Beamten des Handelsministeriums nach der Railway Regulation Act von 1842 (5/6 Vict. c. 55, s. 4). Fällt sie nicht zur Zufriedenheit des inspizierenden Beamten aus, so kann er die Eröffnung des Betriebs so oft um längstens einen Monat hinausschieben, als bis die Mängel beseitigt sind (s. 6 der zit. Act und 36/7 Vict. c. 76 s. 6). Die Betriebseröffnungsinspektion ist auch für jede neu hinzugebaute Linie (Regulation of Railways Act 1871, 34/5 Vict. c. 78 s. 5) notwendig. Bei dieser Bauabnahme übt das Handelsministerium freies, administratives Ermessen aus und ist von jeglicher Kontrolle durch die Gerichte frei (Attorney General v. G. W. Railway Company 1877, 4 Ch. D. p. 735).

Für jeden Tag des ohne vorhergegangene Inspektion oder gegen die Anordnung des Handelsministeriums eröffneten Betriebs hat die Eisenbahngesellschaft 20 £ zu zahlen (5/6 Vict. c. 55 s. 5 und 6).

II. Die Pflichten und Lasten des Betriebs.

1. Eine allgemeine Betriebspflicht, wie sie nach unserm Recht für die Eisenbahnen besteht, gibt es in England nicht, und dies ist eine entschiedene Abweichung von dem Grundsatz, der für den gewerbsmässigen Frachtführer (common carrier) nach common law gilt. Die s. 86 der Railway Clauses Act von 1845 ermächtigt nur zum Betriebe und zur Beförderung von Personen und Gütern innerhalb der vorgezeichneten Tarifschranken, sie verpflichtet nicht hiezu. Desgleichen ist s. 89 der genannten Act nur eine Erlaubnis, wonach, wenn sich die Eisenbahn der allgemeinen Betriebspflicht unterzieht, sie die Rechte eines gewerbsmässigen Frachtführers nach

§ 214. common law haben soll. Doch steht es jederzeit im Belieben der Eisenbahngesellschaft, eine oder mehrere oder alle Linien ihres Betriebs zu schliessen, ja selbst einzelne ihrer Stationen (Darlaston Local Board v. L. and N.-U. Railway Co., (1894) 2 Q.B. 694; Regina v. G. W. Railway Co. (1892), 62 L. J. Q.B. 572). Die Eisenbahngesellschaft kann selbst, wenn sie den Betrieb ihrer Linien unterhält, nicht dazu verpflichtet werden, alle Arten von Gütern zu befördern, sondern gewisse Gattungen von der Beförderung überhaupt oder zum mindesten auf einzelnen Strecken ausschliessen, vorausgesetzt, dass sie es zur öffentlichen Kenntnis gebracht hat. (Johnson v. Midland Railway Co. 1849, 4 Ex. rep. 369; Dickson v. G. N. Railway Co. 1887, 18 Q.B. D. 176).

Wenn sie aber den Betrieb unternimmt, muss sie jegliche „billige Förderung" des Verkehrs („reasonable facilities") gewähren, ein Begriff, der, trotzdem er jetzt auch auf den Durchgangsverkehr angewendet wird (51/2 Vict. c. 25 s. 25), dennoch weit genug ist, um allerlei Chikanen seitens der Eisenbahngesellschaften Tür und Tor offen zu lassen.

Ferner ist die Eisenbahngesellschaft für den Fall der Inbetriebhaltung ihrer Linien verpflichtet, niemandem eine ungerechtfertigte Begünstigung („undue preference") vor einer anderen Person zu gewähren. Auch dieser letztere Begriff ist, trotzdem er sich besonderer Aufmerksamkeit der Spruchpraxis des Reichseisenbahnamts erfreut, noch immer zu vag um die Eisenbahngesellschaften fest zu binden, da sie sich jeder schärferen Begrenzung desselben zu entziehen suchen.

2. Besondere Pflichten dem Publikum sind ausser den eben angeführten, die Verpflichtung zur Offenhaltung der Linie für alle andern Eisenbahnen und Personen, die mit Dampfmaschinen und entsprechend konstruierten Wagen das Geleise gegen Entgelt benutzen wollen. Das sind die sog. „running powers", welche s. 92 der Railway Clauses Act von 1845 gewährt. Freilich stehen sie nur auf dem Papier, da die darin liegende Berechtigung des Publikums — übrigens eine Konsequenz des alten englischen Rechtsgedankens, dass die Eisenbahngeleise öffentliche Wege sind (siehe Cohn a. a. O. II. s. 69) — wegen der mit ihrer Durchführung verbundenen Verkehrsgefahr, von keinem Gerichtshof anerkannt wird. So hat der Kanzlergerichtshof im Jahre 1873 (im Rechtsfall Powell Duffryn and Co. v. Taff Vale Railway Co., 1873 L. R. 9 Ch. 331) ihre Erzwingung durch Injunction abgelehnt.

Eine besondere Pflicht der Eisenbahnen besteht den anliegenden Grundbesitzern gegenüber. Die letzteren können nach s. 76 der Railway Clauses Act von 1845 verlangen, dass die ihnen anliegende Eisenbahngesellschaft den Anschluss ihrer Kleinbahnen an die Hauptlinie gestatte, um den Eisenbahnverkehr von und nach ihren Grundstücken zu ermöglichen. Die Eisenbahn ist sogar gehalten ihrerseits alles zu tun, um solchen Anschluss zu ermöglichen, so z. B. besondere Geleise zu legen, wenn dies für den Anschluss erforderlich sein sollte. Auch ist die Forderung der „reasonable facilites" neuerdings zu Gunsten dieser Anschlüsse ausgedehnt worden (4 Edw. VII. c. 19). Den anliegenden Eigentümern von Ackerland ist die Eisenbahngesellschaft für jeden durch Funkensprühen der Lokomotiven herbeigeführten Schaden haftbar (Act 1905: 5 Edw. VII. c. 11).

3. Besondere Pflichten sind allen Eisenbahnen gegenüber der Post- und Telegraphenverwaltung, der Kriegs- und Polizeiverwaltung auferlegt.

Die Eisenbahnverwaltung hat die Anlage von Telegraphenlinien auf dem Eisenbahnkörper dem Generalpostmeister gegen angemessenes Entgelt und unter Bedingungen, die entweder durch Vertrag zwischen Handelsministerium und Eisenbahngesellschaft oder Schiedsspruch festzustellen sind (7/8 Vict. c. 85 s. 13), zu gewähren. Auch kann die Eisenbahn unter auf ähnliche Weise festzustellenden Voraussetzungen die königlichen Telegraphenlinien benützen; umgekehrt steht auch ein gleiches Recht dem Generalpostmeister

betreffs der der Eisenbahngesellschaft gehörigen Linien zu (31/2 Vict. c. 85 s. 13). § 214.

Die Postverwaltung hat das Recht (1/2 Vict. c. 98 und 36/7 Vict. c. 48 s. 18), dass auf ihren Wunsch die gewöhnlichen oder besonderen Züge für die Beförderung der Postgegenstände und ihrer Begleitung zu jeder Zeit verwendet werden. Dem Generalpostmeister steht innerhalb der gesetzlichen Schranken (7/8 Vict. c. 85 s. 11) die Feststellung der Eisenbahngeschwindigkeit solcher Postzüge, ausserdem von Ort, Zeit und Dauer des Aufenthalts auf Zwischenstationen der Beförderungsroute zu (1/2 Vict. c. 98 s. 1). Der Generalpostmeister kann verlangen, dass das Innere eines Wagens ganz für Postzwecke eingeräumt werde (leg. cit. s. 2), dass besondere Wagen für das Sortieren der Briefe eingestellt würden (s. 3), ja dass die Eisenbahn durch ihre Züge besondere Postwagen der Postverwaltung, anstelle ihrer für Postzwecke zur Verfügung gestellten, befördere (s. 4). Die Postverwaltung kann verlangen, dass die Beförderung durch die Eisenbahn ohne Beistellung einer eigenen Postbegleitung (10/11 Vict. c. 85 s. 16) erfolge, dass, wenn ein Sonderzug für Postbeförderungszwecke eingestellt wird, er ausschliesslich diesen Zwecken diene (31/2 Vict. c. 119 s. 36). Für alle diese Dienste gebührt der Eisenbahngesellschaft ein Entgelt, das entweder durch gütliche Vereinbarung zwischen Postverwaltung und Eisenbahngesellschaft festzustellen ist, oder wo dies nicht angeht, durch Schiedsspruch resp. Entscheidung des Reichseisenbahnamts (der Railway and Canal Commission) (1/2 Vict. c. 98 s. 5; 36/7 Vict. c. 48 s. 19 und 56/7 Vict. c. 38 s. 1). Nach vorhergehender 6monatlicher Kündigung kann der Generalpostmeister jegliche Beziehung zu einer Eisenbahngesellschaft lösen, doch muss er sie gegen jeden Verlust schadlos halten, wobei die Höhe des Schadenersatzes in ähnlicher Weise, wie die des Entgeltes überhaupt, bestimmt wird (1/2 Vict. c. 98 s. 8 ff.).

Der Kriegs- und Polizeiverwaltung gegenüber besteht die Verpflichtung, Truppen und Bagage zu einem niedrigeren Frachtsatz zu übernehmen, der, wenn keine gütliche Uebereinkunft der beteiligten Verwaltungen mit der Eisenbahngesellschaft zustande kommt, durch Gesetz festgelegt ist (46/7 Vict. c. 34 s. 6). Für den Fall der Mobilmachung der Miliz sind, wie wir schon oben gehört (S. 269 f.), besondere Pflichten den Eisenbahngesellschaften auferlegt. Auch hat der Kriegsminister unter der Regulation of Forces Act von 1871 (34/35 Vict. c. 86 s. 16, für den Fall, als durch Staatsratsverordnung erklärt worden ist, dass ein allgemeiner Notstand vorliege, der es erheische, den Betrieb einer Eisenbahngesellschaft zu kontrollieren, die Befugnis eine Person zu ermächtigen, die Linien der betreffenden Eisenbahngesellschaft im Namen der Krone in Besitz zu nehmen und sie für die königliche Verwaltung (sc. die Kriegsverwaltung) in Betrieb zu halten. Die Eisenbahngesellschaft ist zur Schadloshaltung berechtigt (34/5 Vict. c. 86 s. 16 und 51/2 Vict. c. 31 s. 4 [6]).

4. Unter den L a s t e n der Eisenbahn ist die Passagiersteuer und die Verpflichtung zur Einstellung billiger Züge (cheap trains) d. i. solcher, welche um niedriges Fahrgeld Personen befördern, zu nennen.

Was zunächst die Passagiersteuer anlangt, so ist sie durch ein Gesetz von 1842 (5/6 Vict. c. 79) eingeführt und beträgt 5 % des Personenfahrpreises. Ist durch besondere Gesetzesnorm einer Eisenbahngesellschaft zur Pflicht gemacht, keinen höheren als einen bestimmten Fahrpreis pro Meile zu erheben, so verfällt die Summe, die zu dem Zwecke erhoben wird, um als Zuschlag zum Fahrpreismaximum die Eisenbahnsteuer zu decken, ganz der Krone, also 5% der gesamten erhobenen Summe, mag diese auch dann das gesetzliche Maximum überschreiten. Der Besteuerung unterliegen auch Fahrpreiszuschläge für Gewährung besonderer Fahrbequemlichkeit, z. B. für die Benutzung von Schlafwagen (Attorney-General v. L. and N.-W. Railway Co. (1881) 6 Q. B. D. 216).

§ 214. Die Verpflichtung zur Einstellung billiger Züge (cheap trains), insbesondere der Arbeiterzüge (sog. workmens' trains), die zwischen 6 Uhr Früh und 8 Uhr abends zu solchen Fahrpreisen und um diejenige Zeit, welche das Handelsamt für angemessen hält, zu verkehren haben, ist nur eine indirekte.

Die diese Rechtsverhältnisse regelnde Act von 1883 (46/7 Vict. c. 34) lässt nämlich eine Befreiung von der Passagiersteuer für solche Züge, welche eine Tagesreise zu Fahrpreisen ermöglichen, die den Satz von 1 Penny für die Meile nicht überschreiten, zu. Dem Handelsministerium steht die Kontrolle, ob solche Züge eingestellt sind, zu, und findet es respektive auf Appellation das Reichseisenbahnamt, dass die Einstellung nicht zur amtlichen Zufriedenheit erfolgt sei, so entzieht die oberste Steuerbehörde (Commissioners of Inland Revenue) die hier in Frage stehende Steuerbefreiung.

III. Die Feststellung des Betriebsreglements, d. i. insbesondere die Regelung der Eisenbahnpolizei, sodann die der Verkehrsordnung steht jeder Eisenbahngesellschaft zu. Sie erlässt diese Normen in Form der by-laws[1]), kann sie ändern oder aufheben, vorausgesetzt, dass sie sich immer innerhalb der geltenden Gesetze halten und vom Handelsministerium nicht ausser Kraft gesetzt werden. Diese by-laws können eine Strafsanktion bis zu 5 £ festsetzen (8 Vict. c. 20 s. 108 and 109; 52/3 Vict. c. 57 s. 7; 3/4 Vict. c. 97 ss. 7—9). Sie müssen auf allen Stationen publiziert sein und sind nur nach vorangegangener Publikation rechtsverbindlich (8/9 Vict. c. 20 ss. 110 und 111). Sie dürfen nicht unzweckmässig oder widersinnig („unreasonable") sein und werden daraufhin von den ordentlichen Gerichten geprüft. Das richterliche Prüfungsrecht wird nicht dadurch ausgeschlossen, dass das Handelsministerium die betreffende Eisenbahnanordnung nicht ausser Kraft gesetzt, d. h. also genehmigt hat.

Gewisse Delikte gegen die Verkehrsordnung, so z. B. Nichtvorweisen der Fahrkarte, wenn diese von den berechtigten Organen verlangt wird, Benützung der Eisenbahn ohne vorhergehende Lösung der Fahrkarte u. a. sind durch Gesetz festgelegt (Regulation of Railways Act 1889 52/3 Vict. c. 57 s. 5).

IV. Die Staatsaufsicht über Eisenbahnen.

Sie wird von 2 voneinander unabhängigen Behörden geübt, dem Handelsministerium und dem Reichseisenbahnamt (Railway and Canal Commission), das die Befugnisse eines Verwaltungsgerichtshofs in Eisenbahnsachen hat.

1. Die vom Handelsministerium geübte Staatsaufsicht umfasst, abgesehen von der schon vorhin erwähnten Betriebseröffnungsinspektion, die stete Kontrolle über den vorschriftsgemässen Zustand des Eisenbahnbetriebs, welche durch besondere Eisenbahninspektoren geübt wird (3/4 Vict. c. 97 s. 5; 7/8 Vict. c. 85 s. 15). Um diese Kontrolle zu ermöglichen, hat jede Eisenbahngesellschaft regelmässige statistische Ausweise und Berichte über die Zahl der beförderten Personen und Güter, über die vorgefallenen Betriebsunfälle grösseren Umfangs, über die erhobenen Frachtgelder und Fahrgelder (3/4 Vict. c. 97 s. 3; 5/6 Vict. c. 55 s. 8), sowie die erlassenen Betriebsreglements und die Verkehrsordnung zur Genehmigung, vorzulegen (3/4 Vict. c. 97 ss. 7/8). Von jedem Eisenbahnunglück, bei dem Menschenleben bedroht war, ist innerhalb von 48 Stunden nach der Ereignung dem Handelsministerium Kenntnis zu geben (5/6 Vict. c. 55 s. 7). Findet das Handelsministerium, dass die Eisenbahngesellschaft sich nicht innerhalb der ihr durch allgemeine oder Spezialgesetze vorgezeichneten Schranken hält oder sich sonst rechtswidrige Handlungen zu Schulden kom-

1) Siehe Dicey p. 90 ff.

men lässt, so kann es dem Reichsanwalt den Auftrag erteilen gegen die Eisenbahngesellschaft einzuschreiten und eventuell sogar die Entziehung der Betriebskonzession zu beantragen (7/8 Vict. c. 85 ss. 16—18). Das Handelsministerium kann im Interesse der Verkehrs-Sicherheit und zur Verhütung von Eisenbahnunfällen Verordnungen erlassen (Act von 1900: 63/4 Vict. c. 27). § 214.

Die Haupttätigkeit hat jedoch das Handelsministerium bei Kontrolle des Eisenbahntarifwesens zu entwickeln. Gewöhnlich ist der Konzessionsakte ein Maximaltarif beigefügt. Doch hat nunmehr das Handelsministerium durch die Railway and Canal Traffic Act von 1888 (51/2 Vict. c. 25 s. 24) die Befugnis, die ihm periodisch vorzulegenden Eisenbahntarife, selbst wenn sie sich innerhalb der gesetzlichen Schranken halten, einer Revision zu unterziehen und das Resultat dieser Revision in Form einer Provisional Order dem Parlament vorzulegen. Ausserdem legt die Railway and Canal Traffic Act von 1894 (57/8 Vict. c. 54 s. 1) jeder Eisenbahngesellschaft, die seit 31. Dezember 1892 ihren Tarif erhöht hat, im Falle der Beschwerde aus den Kreisen des Publikums die Beweislast auf, dass die Erhöhung begründet sei. Ueber die Beschwerde entscheidet zunächst das Handelsministerium (Act von 1888 s. 31) und endgültig das Reichseisenbahnamt.

Die durch Gesetz von 1844 (7/8 Vict. c. 85 ss. 1—4) dem Schatzamt eingeräumte Befugnis, 21 Jahre nach Erteilung der Eisenbahnkonzession, wenn die auf den Aktionär entfallende jährliche Dividende der Eisenbahngesellschaft mindestens 10 £ beträgt, den Eisenbahntarif unter Staatsgarantie, dass die Dividende nicht unter 10 £ sinken würde, herabzusetzen, eventuell den Eisenbahnbetrieb selbst für den Staat zu kaufen, ist nur eine Vorschrift auf dem Papier. Im übrigen kann diese Herabsetzung ev. der Ankauf nur auf dem Wege des Gesetzes erfolgen und das erklärt, weshalb die Vorschrift kaum praktisch werden kann. Die Eisenbahninteressen sind nur zu „gut“ im Parlament vertreten.

2. Ueber die Tätigkeit des Reichseisenbahnamts und seine Zusammensetzung ist schon oben (Bd. I. S. 563) gesprochen worden. Hier sei noch ergänzend hinzugefügt, dass der präsidierende Reichsrichter, der sog. ex-officio commissioner nur immer innerhalb jenes der 3 Königreiche funktioniert, für das er designiert ist. So ist denn einer vom Lord Kanzler für England, ein anderer vom Präsidenten des Court of Session für Schottland und ein dritter vom Lord Kanzler von Irland für Irland bestellt.

Der Lord Kanzler des vereinheitlichten Königreichs hat aber das Absetzungsrecht aller Commissioners wegen Unfähigkeit oder schlechter Amtsführung (36/7 Vict. c. 48 s. 3 [5] und 51/2 Vict. c. 25 s. 2).

Eine Appellation läuft von den Entscheidungen des Reichseisenbahnamts nur in Rechtsfragen, niemals in Tatfragen, an den Reichsappellationshof (Court of Appeal) (51/2 Vict. c. 25 s. 17). Das Reichseisenbahnamt kann seine Entscheidung auch selbst aufheben oder abändern. Im übrigen kann letztere aber durch keine Verwaltungsklage (prohibition, injunction, certiorari u. a.) vor die King's Bench Division, den Verwaltungsgerichtshof des Reichs gebracht werden (leg. zit. ss. 18 [2] und 17 [6]).

3. Ueber die Kontrollinstanz von Sekundärbahnen s. o. Bd. I. S. 563.

§ 215.

Das Patentrecht[1]).

„Provided also . . . that any declaration before mentioned shall not extende to any letters patent and grants of privilege for the term of fourteen years or under, hereafter to be made of the sole working or making of any manner of new manufactures within this realm to the true and first inventor and inventors of such manufactures, which others at the time of making such letters patent and grants shall not use, so as also they be not contrary to the law or mischievous to the state by rising prices of commodities at home, or hurt of trade, or generally inconvenient; the said fourteen years to be accomplished from the date of the first letters patent or grant of such privilege hereafter to be made, but that the same shall be of such force as they should be as if this Act had never been made, and of none other."

I. Mit diesen Worten, die auch noch heute die Grundlage des englischen materiellen Patentrechts sind, legitimierte die s. 6 des Statute of Monopolies (21 Jac. I. c. 3) die vom Common law verpönte Praxis der Erteilung von Monopolien, als welche auch Patente aufgefasst wurden. Die hiedurch sanktionierten Voraussetzungen der Patenterteilung sind durch die Spruchpraxis wesentlich präzisiert worden und lassen sich in 2 Hauptgruppen scheiden: sachliche und persönliche.

1. Die sachlichen Voraussetzungen.

Ein Patent wird, wie das oben genannte Gesetz will, nur für die Hervorbringung einer „manufacture“ d. h. irgend eines Gegenstandes oder eines gewerblichen Verfahrens, wodurch der Volksreichtum vermehrt wird, erteilt.

Naturprinzipien und -kräfte sind nicht patentfähig, wenngleich ihre nutzbringende Kombination in Form eines besonderen Verfahrens patentfähig ist. Auch die blosse Verwendung eines alten schon bekannten Dinges für neue Zwecke ist nicht patentfähig, denn dies ist nicht eine „manufacture“ im Sinne des Gesetzes.

Die Erfindung, die zur Patenterteilung führt, muss eine „new manufacture“ darstellen, d. h. sie muss Anlass zum Entstehen eines neuen Handels- oder Gewerbezweigs geben können. Zu den eben genannten Voraussetzungen kommen folgende negative.

a. Das Patent darf nicht unter dem Banne des „prior user“ stehen, d. h. es darf die zur Patenterteilung führende Erfindung nicht im Allgemeingebrauch oder im Gebrauch einzelner Personen schon gestanden haben („which others at the time . . . shall not use“ l. c. a. O.).

b. Die zu patentierende Erfindung darf nicht schon in ihren Einzelheiten früher beschrieben und veröffentlicht worden sein („prior publication“).

c. Sie darf nicht sich „von selbst“ verstehen, sondern muss einen besondern Aufwand von Ingeniosität voraussetzen („want of sufficient inventive ingenuity“ oder wie das Gesetz sagt: „mischievous by hurt of trade by rising the price of commodities or generally inconvenient“).

d. Sie darf nicht schon einmal zum Gegenstand eines Patents gemacht worden sein, denn das wäre Ungültigkeit des Patents infolge eines „prior grant“.

2. Persönliche Voraussetzungen zur Erlangung eines Patentes sind doppelter Art:

Entweder der Patentwerber muss, wie das Gesetz sagt, der „wahrhafte und erste

1) Literatur: Für die geschichtliche Entwicklung: L. Q. R. vol. VIII. p. 280 ff.: vol. XIII. p. 313 ff.; vol. XXI. p. 44 ff. Für das geltende Recht statt aller: James Roberts, The grant and validity of British patents for inventions, London 1903.

Erfinder" („true and first inventor") sein, oder muss als Importeur eines fremden Patents, d. h. eines im Auslande erteilten Patentes auftreten, in welchem Falle er davon dispensiert ist, der „wahre und erste Erfinder" zu sein. § 215.

Was zunächst die erste Voraussetzung anlangt, so versteht die Praxis darunter denjenigen Erfinder eines patentfähigen Gegenstands oder Verfahrens, der auch zuerst um die Patenterteilung bittet. Wenn 2 Personen gleichzeitig die Erfindung machen, erhält derjenige das Patent, der früher um die Patentierung sich bewirbt, und von 2 Personen, von denen der erste der wahre Erfinder ist, der sich aber nicht um die Patenterteilung beworben hat, der andere zwar nicht der wahre Erfinder aber der erste Bewerber ist, erhält immer der letztere das Patent, unbeschadet der im Prozesswege vor den ordentlichen Gerichten des Landes zu lösenden strittigen Rechtsverhältnisse. Ein Patent, das einer Person verliehen worden, die nicht der „first and true inventor" ist, ist nämlich als solches ungültig, und wird so von den Gerichten des Reichs erkannt, dass die Krone bei seiner Verleihung hintergangen worden sei. (Roberts a. a. O. p. 50).

Aber auch der Importeur eines im Auslande erteilten Patents kann für einen ausländischen Erfinder um die Ausdehnung des im Auslande verliehenen Patents auf das vereinheitlichte Königreich ansuchen.

Er gilt dann als trustee des auswärtigen Patenteigentümers. Damit aber dieser Vorrang vor den Briten in der Bewerbung um das Patent habe, muss er innerhalb von 12 Monaten seit der Patenterteilung im Auslande das Gesuch stellen. Dabei wird auch das im Auslande festgestellte Datum der Patentbewerbung in England anerkannt (s. 103 der Act von 1883 und Art. IV. der Pariser Konvention zum Schutze des gewerblichen Eigentums vom Jahre 1883), wodurch sich auch die oben berührten Streitfälle des „prior grant" praktisch leicht ergeben. Doch gilt dies nur im Verhältnis zu folgenden Staaten: Oesterreich-Ungarn, Belgien, Brasilien, Dänemark, Frankreich (insbesondere französische Kolonien), Deutschland, Italien, Japan, Niederlande (inklusive holl. Ostindien), Norwegen, Portugal (mit Azoren und Madeira), San Domingo, Serbien, Spanien, Schweden, Schweiz, Tunis, Vereinigte Staaten. Grossbritannien ist obiger Konvention für sich selbst und für seine Kolonien Neuseeland und Queensland beigetreten. — Ausserdem hat Grossbritannien nach der gleichen Richtung tendierende, auf Patente sich beziehende Separatabkommen mit Honduras, Mexiko, Paraguay, Tasmanien, Uruguay, Westaustralien abgeschlossen.

Die Verleihung eines Patents erfolgt auf 14 Jahre.

II. Das Verfahren zur Erwerbung eines Patents.

Es ist durch die Patents Designs and Trade Marks Act von 1883 (46/7 Vict. c. 57), sodann durch die Patents Act von 1902 (2 Edw. VII. c. 34) und die im Anschluss an diese Acte ergangene Ausführungsverordnung des Handelsamts von 1903 (sog. Patent Rules) geregelt. Der Patentwerber muss danach mit dem Patentgesuch eine Beschreibung der Erfindung, eine sog. „Spezifikation" einreichen.

Diese Spezifikation ist entweder eine provisorische oder eine vollständige. Das eine oder andere kann der Patentwerber tun. Nur hat er bei der provisorischen Spezifikation den Vorteil, dass er noch genauere Zusatzangaben zur Beschreibung der Erfindung machen kann, wodurch er herbeiführt, dass er nicht so leicht mit seiner Patentwerbung deswegen abgewiesen wird, weil ein ähnliches Patent schon früher an eine andere Person erteilt worden.

Die provisorische Spezifikation hat ausser der Angabe des Erfinders auch eine ungefähre Beschreibung der Erfindung zu enthalten. Innerhalb von 6 Monaten ist diese Spezifikation durch eine „vollständige" (complete) zu ergänzen, in welcher die

§ 215. Erfindung genau beschrieben und angegeben wird, wodurch sie sich von früheren, ähnlichen unterscheidet; Zeichnungen müssen, wenn nötig, beigefügt werden.

Beide Spezifikationen werden nun einem Examiner zur Prüfung überwiesen. Wenn er auf Grund des Vergleichs herausfindet, dass die Spezifikationen untereinander differieren, so hat er es dem Comptrollor General des Patentamts im Handelsministerium zu berichten, der dann die Erteilung des Patents verweigern kann.

Zu dieser auch bisher üblichen Prüfung kommt nun seit dem Gesetz von 1902 eine Ex-officio-Prüfung der zur Patentierung vorgelegten Erfindung durch den Examiner, die sich namentlich damit beschäftigt, festzustellen, ob das zu erteilende Patent nicht innerhalb der letzten 50 Jahre Gegenstand einer Patentbewerbung gewesen. Genauer: der prüfende Beamte (Examiner) hat aus eigenem Antrieb zu untersuchen, ob nicht der Gegenstand des jetzt angestrebten Patents innerhalb der letzten 50 Jahre Gegenstand einer vollständigen Spezifikation gewesen.

Findet er dies, dann soll er der Partei d. i. dem Patentwerber Gelegenheit geben, das Patentgesuch zu amendieren. Nach geschehenem Amendment hat er die Sache nochmals zu prüfen, und dem Comptrollor-General hierüber Bericht zu erstatten. Je nach dem Ausfall dieses Berichts kann der Comptrollor General die Patenterteilung gewähren oder verweigern, aber selbst bei günstigem Bericht des Examiner kann der Comptrollor feststellen, dass ihm das Patentgesuch mit Rücksicht auf die „letzten 50 Jahre“ nicht einwandsfrei sei, und dem Bewerber nochmals Gelegenheit zur Verbesserung geben. (Patent Rule 8). Erfolgt dies nicht oder nicht nach Wunsch und zur Zufriedenheit des Comptrollor General, dann wird noch einmal der Bewerber gehört (Rule 9) und als Ergebnis dieser Verhandlung kann sich der Entscheid des Comptrollor General ergeben, dass das Patentgesuch mit Bezugnahme auf jenes Patent, das innerhalb der letzten 50 Jahre erteilt worden und woran die neueste Bewerbung zu „ähnlich“ anklingt, veröffentlicht werde. Diese Publikation lautet (Rule 10):

„Reference has been directed, in pursuance of Section I., Sub-section 6, of the Patents Act, 1902, to the following specification of Letters Patent No. . . . granted to“ (folgt Name des Inhabers des innerhalb der letzten 50 Jahre erteilten „ähnlichen“ Patents). Dieses Stigma muss sich der neue Patentwerber gefallen lassen.

Neben dem eben geschilderten Ex-officio-Verfahren, kann eines auf Parteiantrag stattfinden und vom Comptrollor zur Entscheidung gebracht werden.

Jeder der sich durch die ev. Patenterteilung in seinem Handel oder Gewerbe beeinträchtigt glaubt, kann aus ff. Gründen (s. 11 der Act von 1883) gegen die Patentierung und zwar innerhalb von 2 Monaten nach der Bekanntmachung, dass die vollständige Spezifikation eingereicht und angenommen worden sei, Einspruch erheben:

1. Dass der Bewerber nicht der wahre Erfinder, sondern das Patent von dem Opponenten oder von einer Person, deren gesetzlicher Vertreter der Opponent ist, erschlichen habe.

2. Dass die angestrebte Patentierung schon früher einmal erteilt worden sei (prior grant).

3. Dass die angestrebte Patentierung dadurch hinfällig sei, dass die provisorische Spezifikation von der kompletten differiere und dass die in der letzteren bezeichnete Erfindung eigentlich Gegenstand einer vom Opponenten gemachten Patentbewerbung sei.

Aus diesen und nur aus diesen Gründen, kann ein kontradiktorisches Verfahren vor dem Comptrollor General eingeleitet werden. Als dessen Resultat wird das Patent verliehen oder verweigert.

Gegen die Verweigerung oder Verleihung geht innerhalb von 2 Monaten die Beschwerde an die Kronjuristen (Attorney oder Solicitor General).

Die Patentverleihung durch den Comptrollor-General bildet aber niemals einen § 215. konstitutiven Verwaltungsakt, wie im deutschen Reichsrecht [1]), und ist immer vor den ordentlichen Gerichten durch 2 Rechtsmittel anfechtbar. Diese sind:

1. entweder eine Petition auf Zurücknahme des Patents einzureichen
2. oder als Beklagter wegen Eingriffs in das Patent dessen Gültigkeit anzufechten.

III. Der Zwang zur Ausnutzung des Patents (s. 3. der Patent Act von 1902).

Die Aufrechterhaltung eines Patents zu gunsten des Erfinders ist dadurch bedingt, dass es auch im Interesse der Gesamtheit nutzbar gemacht wird.

1. Wenn eine daran interessierte Person dem Handelsministerium mittelst Petition dartut, dass ein Patent nicht den vernünftigen Bedürfnissen des Publikums entsprechend ausgenützt worden („That the reasonable requirements of the public . . . have not been satisfied"), so kann sie bitten, dass ihr das Patent zur Ausnützung zwangsweise überwiesen (compulsory licence) oder widerrufen werde. Doch darf die Revokation eines Patents nicht vor Ablauf von 3 Jahren seit Erteilung des Patents erfolgen.

Ueber die Petition entscheidet das Judicial Committee des Staatsrats, sowie über die Kosten. Ein Quorum von 3 Mitgliedern des Judicial Committee genügt. Das Verfahren wird durch Order im Council näher normiert. Ergeht das Urteil auf zwangsweise Ueberweisung, dann wird die nun befugte Person so angesehen, als ob sie durch Vertrag die Ueberlassung der Ausnützung des Patents erwirkt hätte.

2. Während in dem ersten Fall den Bittsteller die Beweislast trifft, ändert sich dies Verhältnis sofort, wenn gleiche Beschwerden gegen den Eigentümer eines Patents, das vorwiegend oder ausschliesslich im Auslande ausgenützt wird, vorgebracht werden. Dieser letztere hat gegenüber obiger Beschwerde den Nachweis zu führen, dass die „Bedürfnisse des englischen Publikums" durch die bisherige Ausnützung befriedigt worden seien.

In beiden Fällen wird es als mangelhafte Bedürfnisbefriedigung des Publikums angesehen, wenn durch die bestehende Patentausnützung

a) ein schon bestehender oder neu zu etablierender Industriezweig unbillig geschädigt wird,

b) die Nachfrage nach dem patentierten Artikel nur in unzureichender Weise gedeckt wird.

IV. Das englische Recht unterscheidet sich durch das eben angeführte von dem deutschen Recht. Es erklärt sich dies vorsichtige Zurückhalten von grösseren Befugnissen vor den Händen der Administrativbeamten in der stets seit der glorreichen Revolution vorhandenen Eifersucht der Volksmeinung gegen jede Art von Administrativjustiz. (Financial Times vom 19. Dez. 1904).

Freilich hat dies System seine Uebelstände, namentlich teilt es die Verantwortlichkeit bei Entscheidung von Patentfragen zwischen Administrativbeamten und Gerichtsbehörden auf, und dass erstere nicht immer mit der nötigen Gewissenhaftigkeit vorgehen, namentlich dass sie in bureaukratische „Immerverweigerung" von Patenten verfallen könnten, wird selbst von englischer Seite nicht als ausgeschlossen erklärt (Standard vom 3. Januar 1905). Uebrigens ist die Administrativjustiz hier doch nicht so ganz ausgeschlossen, denn gegen die Verweigerung der Patenterteilung geht die Beschwerde nur an die Kronjuristen, deren Entscheidung endgültig ist (16 R. P. C. 242), nicht an die ordentlichen Gerichte.

1) Siehe Laband, Deutsches Staatsrecht. 3. Aufl. II. 220.

§ 216. Kritische Würdigung des Board of Trade [1]).

Die Art, wie das Board of Trade eingerichtet, ist veraltet.

Noch jetzt sind der Erzbischof von Canterbury, der Sprecher des Unterhauses, ja selbst der nicht mehr existente Sprecher des irischen Unterhauses Mitglieder, wenngleich bloss nominelle Mitglieder dieser Kollegialinstanz. Diese veraltete Zusammensetzung des Kollegiums bewirkt einerseits, dass es trotz der nominellen Boardform eine wirklich bureaukratische Spitze, den Präsidenten, hat [2]), drückt aber andererseits seinen Rang herab, weshalb er auch ein geringeres Salär bezieht, als die übrigen Kabinettsminister, insbesondere die Staatssekretäre. Nur der Ackerbauminister und der der Selbstverwaltung sind in gleicher Lage. Dies steht aber durchaus nicht im Verhältnis zu der Bedeutung, welche die Handelsinteressen für England haben, und wird deshalb als Uebelstand empfunden.

Der andere ist, dass das Handelsministerium nicht die einzige Zentralinstanz ist, welche den Handel kontrolliert. Im Gegenteil der ganze überseeische Handel, der den wichtigeren Teil ausmacht, wird durch das Commercial Department im Foreign Office und durch das Kolonialamt beaufsichtigt. Auf der andern Seite hat das Handelsministerium Funktionen, die gar keine Beziehung zum Handel haben, wie den Arbeitsmarkt zu kontrollieren, Schiedsgericht bei Arbeiterausständen zu sein u. dgl. m. Deshalb ertönt auch in neuester Zeit der Ruf nach einem eigenen „Ministry of Commerce“ d. i. einer Zentralstelle, die nur den Handel beaufsichtigt und fördert.

Trotz dieser ziemlich weitverbreiteten Forderungen ist bisher nicht viel geschehen. Im Jahre 1826 hatte der damalige Finanzminister den Antrag gestellt, dem Präsidenten des Board of Trade ein Salär von 5000 £ auszusetzen. Trotzdem dieser Antrag durchging, hielt man sich von der weitern Verfolgung desselben zurück, weil er nur mit 11 Stimmen Majorität durchgegangen war, eine deutliche Konzession an die Parteisitte! Ausserdem war damals die Stelle des Präsidenten mit einer Sinekure, dem Amte des Treasurer of the Navy verbunden.

Nachdem im Jahre 1854 anlässlich der Reform des Staatsdiensts von Trevelyan und Northcote die Umwandlung der Konstitution des Board empfohlen worden war, wurde erst in den 70er Jahren unter dem Drucke der Handelskammer von London auf die Notwendigkeit der Reorganisation wieder hingewiesen und verlangt, den Handelsminister zum Kabinettsminister und Staatssekretär zu machen (Antrag vom 8. Juli 1879 im Unterhaus).

1881 ward zuerst der Antrag auf Einrichtung eines besonderen Handelsministeriums gestellt (13. Mai 1881 im Unterhause), desgleichen Ende der 80er Jahre von Stafford Northcote.

Aus neuester Zeit ist die Einsetzung eines Beamtenkomitees zu nennen, welches 1904 (s. Parl. Papers 1904 Cd. 2121) einen Bericht erstattete und die Erhöhung des Salärs des Handelsministers und des Ministers für Selbstverwaltung auf 5000 £ empfahl. In der vorigen Session (1905: Times 2. Aug.) wurde eine Bill von der Regierung eingebracht, welche die beiden genannten Minister zum Range von Staatssekretären erheben wollte, was soviel

---

1) Siehe die Debatte im Unterhause am 3. März 1903 (Parl. D. vol. 118 p. 1301—1341).

2) Die innere Bureaukratisierung, d. h. die Befugnis der Abteilungschefs selbständig ohne vorherige Kenntnisnahme durch das Board zu handeln, ist in keinem Gesetze so ausdrücklich ausgesprochen, wie wir dies bei den übrigen neuen Boards finden. Sie ist aber durch die Praxis seit der Act von 1867 (30/1 Vict. c. 72), welche den Vizepräsidenten abschaffte, an dessen Stelle den parlamentarischen Sekretär setzte und so im äussern Aufbau dem Handelsministerium die Struktur der neuen Boards gab, sanktioniert (siehe die amtliche Denkschrift: „The Board of Trade, its Origins Authority, and Jurisdiction“ 1902 p. 6.

bedeutete, dass sie immer Kabinettsminister sein und ein Salär von 5000 £ erhalten müssten. **§ 216.**

2. Abschnitt.

Das Ackerbauministerium (Board of Agriculture and Fisheries) und die Landwirtschaftspflege.

Die Organisation der Zentralstelle[1]. **§ 217.**

Im Jahr 1883 wurde auf Antrag einer von 1879—82 tagenden königlichen Kommission ein Komitee des Privy Council bestehend aus 8 Mitgliedern etabliert, mit dem Lord Präsident des Privy Council als Vorsitzenden und dem Chancellor of the Duchy of Lancaster als seinem Stellvertreter, an der Spitze. Dieses Komitee hatte über die Interessen der Landwirtschaft zu wachen (Order in Council vom 20. April 1883 C. P. 1883 vol. 54 p. 435)[2]. In der Hauptsache war damals diese Behörde mit der obersten Leitung der Viehseuchenpolizei betraut. Im Jahre 1889 wurde dieses Komitee mit den seit 1836—51 eingerichteten Zehntenablösungs- und Landeinhegungskommissären, die seit 1882 den neuen Namen Land Commissioners führten, zu einem eigenen Board verschmolzen, das den Namen Board of Agriculture führt (52/3 Vict. c. 30).

Nominelle Mitglieder des Board sind eine Reihe von anderen Ministern, alleiniger Chef ist, wie bei allen neuen Boards, der Präsident, der unter sich einen permanenten Sekretär und einen Stab von Assistant Secretaries, Clerks, Inspektoren, insbesondere Veterinärinspektoren hat, die das Land bereisen. Das Board hat umfassende Verwaltungsfunktionen, die teils mit der Grundablösung und Gemeinteilung (inclosure) zusammenhängen, teils mit der Viehseuchenpolizei. Es hat in dieser Richtung Zwangsbefugnisse gegen den einzelnen, und insbesondere das Mittel der Ersatzleistung durch Dritte, wenn Verwaltungsexekution gegen Lokalbehörden nötig wird (s. 34 Abs. 1 der Diseases of Animals Act von 1894, 57/8 Vict. c. 57).

Durch eine Act von 1903 ist dem Board auch die oberste Fischereipolizei übertragen, so dass es nun den Namen Board of A. and Fisheries führt (2 Edw. VII. c. 31).

Trotz der nominellen Kollegialform ist das Board im Innern bureaukratisch organisiert und besteht aus einzelnen Departments mit eigenen Chefs, welche das Verwaltungsgeschäft selbständig erledigen (s. 9 [3] der Act 52/3 Vict. c. 30). Gegenwärtig zerfällt es in folgende Abteilungen:

Renton vol. II p. 189 f.). In einem Rechtsfalle Kain v. Farrer (siehe Times 1.—5. April und 8.—12. Mai 1879) wurde die Frage praktisch. Hier wurde ein Abteilungschef des Board of Trade dafür verantwortlich gemacht, dass er den Auftrag zur Inspektion eines Handelsschiffes ungerechtfertigter Weise gegeben. Klägerischerseits wurde behauptet, die Klage gegen den Einzelbeamten sei zulässig, denn durch obige Act wäre das Board of Tr. zu einem Tribunal bestellt und die ihm übertragenen Gewalten konnten nur so verstanden werden, dass sie den Einzelbeamten der Behörde übertragen sein, die nach persönlichem Urteil und Ermessen die Verwaltungsakte zu setzen hätten und sie nicht weiterdelegieren dürften. Von seiten des beklagten Beamten wurde geltend gemacht, dass die fraglichen Verwaltungsacte delegiert werden müssten und durch nachträgliche Genehmigung Acte des Board of Trade (als Kollegium) würden. Der Punkt wurde nicht endgültig entschieden. Der Richter Lord Coleridge sagte aber sehr bezeichnend: „No doubt the whole Board, Bishop of London and all, could not be every day called together", was jedenfalls für das formalrechtliche Fortbestehen des Kollegiums spricht.

1) Literatur: Anson II. p. 195. Renton vol. 2 p. 183 ff.

2) Dass hiebei das kontinentale Vorbild eines Ackerbauministeriums vorlag, siehe Antrag Paget 1882 im Unterhaus C. P. vol. 138 p. 409.

§ 217. 1. Die Inclosure and Commons Branch, die alle mit Zusammenlegung und Gemeinteilung von Grundstücken zusammenhängenden Handlungen, wie wir noch weiter unten sehen werden, zu vollführen hat.

2. Die Copyhold and Tithe Branch. Diese Abteilung beschäftigt sich besonders mit der Umwandlung von Erbpacht in Volleigentum und mit der Zehentablösung.

3. Die Survey, Land Improvment and Land Drainage Branch. Hier werden zunächst alle Skizzen und Mappen, sowie Pläne von Grundstücken, wie sie z. B. für Gemeinteilung und Zehntablösung nötig werden, geprüft und gesichtet. Die bodenbeschreibende Aufnahme des Reiches (der sog. Ordnance Survey), d. i. das Werk der Landesvermessung und die Aufnahme der Generalstabskarte wird hier überwacht. Es werden hier die Grafschafts-, Stadt- und Kirchspielgrenzen sorgfältig verzeichnet. An dieses Department wendet sich jeder durch Familienstiftung in seiner Verfügungsgewalt beschränkte Eigentümer, um die Befugnis zu erhalten, sein Grundstück für die Zwecke von Meliorationen zu belasten. Dieses Department kontrolliert auch den so beschränkten Eigentümer, dass er das aufgenommene Darlehen auch wirklich für die projektierte Melioration verwende, und stellt ihm zur Bescheinigung dessen die nach den Settled Land Acts notwendigen Zertifikate aus. Entstehen Streitigkeiten zwischen Grundeigentümer und Pächter wegen der von diesem vorgenommene Meliorationen und der Entschädigung, die der Eigentümer dem Pächter zu leisten hat, dann bestellt diese Abteilung des Ministeriums den durch die Agricultural Holdings (England) Act von 1900 (63/4 Vict. c. 50 s. 2 sch. 2) notwendigen Schiedsrichter. Diese Abteilung beaufsichtigt schliesslich alle Bewässerungs- und Entwässerungsanlagen (nach den Thames Valley Drainage Acts 1871—1891, der Somersetshire Drainage Act von 1877 und der Land Drainage Act von 1861 (24/5 Vict. c. 133).

4. Die Law Branch, d. i. die juristische Abteilung, die Rechtsgutachten zu verfassen hat.

5. Die Animal Branch, welche die Tierseuchenpolizei der Kommunalbehörden beaufsichtigt (nach den Diseases of Animal Acts 1894—96). Diese Aufsichtstätigkeit schliesst in sich die Inspektion von mit Vieh beladenen, landenden Schiffen, von Landungsplätzen, Märkten etc. und die Aufstellung von Regulativen für die Landung und Inspektion des vom Auslande importierten Viehes. Ueber diese Tätigkeit ist dem Parlament alljährlich Bericht zu erstatten.

6. Die Intelligence Branch, welche die Ergebnisse landwirtschaftlicher Experimente und Analysen von Düngemitteln etc. in einem besondern Journal, dem Journal of the Board of Agriculture herausgibt (s. 2 [3] der Act von 1889).

7. Die Educational Branch, welche die Unterweisung in der Land- und Forstwirtschaft beaufsichtigt und finanziell fördert. Sie steht namentlich deswegen mit Kommunalbehörden in unausgesetzter Fühlung (s. 2 [3] der cit. act).

8. Die Statistical Branch (s. 2 [2] der cit. act). Ihr liegt namentlich die Berechnung der Durchschnittspreise des Getreides ob, die für die Zehentablösung wichtig und in der London Gazette publiziert wird. Auch die Sammlung von statistischem Material zu andern Zwecken fällt in den Amtsbereich dieser Abteilung.

9. Die Accounts Branch. Diese führt die Staatsrechnungen des Ministeriums und bereitet den Staatsvoranschlag dieser Zentralstelle vor. Auch fertigt sie jene Tabellen an, welche zur Berechnung der Ablösungsrenten für Zehenten nötig werden.

10. Die neu angegliederte Fischereiabteilung.

Die Kontrolle des Ackerbauministeriums über Fischereiangelegenheiten erstreckt sich keineswegs auf Schottland (s. 3 [1] der Act von 1903). Diese leitet in Edinburgh ein eigenes seit 1882 bestehendes, 1895 reorganisiertes Fischery Board, welches dem schottischen Sekretär unterstellt ist (58/9 Vict. c. 42 s. 20. 24).

Das Fischereirecht[1]). § 218.

I. Die Fischereiberechtigung.

Man unterscheidet in der englischen Jurisprudenz das Recht zu fischen, je nachdem es sich um Flüsse handelt, die eine flutartige Strömung haben (sog. tidal rivers) oder um solche, die sie nicht haben (sog. non-tidal rivers) oder um Seen (lakes).

1. Das Recht zu fischen in „tidal rivers".

Das Eigentum am Flussbett in sog. „tidal rivers", sowie der Boden unterhalb von „tidal waters" gehört der Krone, das Recht zu fischen steht im Gemeingebrauch. Die Krone fungiert hier in der bekannten Eigenschaft als „trustee" (s. oben I. 78 ff. und 643 A. 7) für das Publikum, das den Gemeingebrauch hat. (Schultes, „An Essay on Aquatic Rights, London 1811 p. 15: „the Crown as trustee, the cestui que trustent being in possession", ferner Lord Fitzwalter's Case 1 Modern 105: „As a public right belonging to the people it prima facie vests in the Crown but such legal investment does not diminish the right or counteract its exercition")[2]).

Unter tidal waters versteht die Jurisprudenz Englands alle Gewässer, welche eine flutartige Strömung besitzen, und zwar bis zur Grenze des gewöhnlichen Wasserstandes der Flut, d. i. des Punktes, den das Flutwasser an 4 Wochentagen erreicht hat.

Demnach ist alle Seefischerei — ausgenommen Schottland, wo die Krone das Salmfischen besonders verleihen kann (Bell, Principles 291) — im Gemeingebrauch, während die Seeküste Eigentum der Krone ist. (Ueber die hier eingetretenen Veränderungen seit den 60er Jahren siehe oben I. S. 643 und 86).

Es wird unter „tidal river" derjenige Fluss verstanden, der eine flutartige Erscheinung aufweist. Dieses Auftreten der Flut muss nunmehr nach der autoritativen Ansicht des Lord Mansfield durchaus nicht ein regelmässiges sein, sondern es genügt auch ihr ausnahmsweises, durch Rückstauung hervorgerufenes Auftreten.

Die Terminologie des Common law verwendet gleichbedeutend mit „tidal" den Ausdruck „navigable, schiffbar". Man darf aber dies nicht als schiffbar im faktischen Sinne auffassen[3]). Dadurch, dass ein Fluss schiffbar wird, ist noch lange nicht Gemeingebrauch zum fischen an ihm eröffnet. Denn ehe nicht die Krone Eigentum erlangt hat — und durch die blosse Schiffbarmachung hat sie es noch nicht —, hat das Publikum noch keine Rechte daran, ist mit andern Worten noch kein Gemeingebrauch, keine „common fishery" entstanden. Anders in Schottland, hier sind „schiffbare Flüsse" als common highways, d. i. als öffentliche Wege ohne weiteres öffentlich und im Eigentum der Krone (Bell. p. 292).

Aber auch Sonderrechte können an „tidal rivers" begründet sein, sog. „several fishery". Doch muss sich solch Sonderrecht auf unvordenkliche Zeit und auf Verleihung durch die Krone stützen. Die herrschende Rechtstheorie geht dahin, dass die Krone nur vor der zweiten Magna Charta Heinrichs III. (1216) solche Sonderrechte hatte verleihen können und ihr Art. 20 (s. Stubbs Select Charters p. 345 f: „Nulla riparia de cetero defendatur, nisi illae quae fuerunt in defenso tempore Henrici regis avi nostri per eadem loca et eosdem terminos, sicut esse et consueverunt tempore suo") solches für die Zukunft verbietet. Die irischen Gerichte hielten deshalb dafür, dass ein solches Sonderrecht, das sich auf eine

1) Literatur: Law Magazine and Review vol. XIV. p. 220 ff. Oke, Handbook of Fishery Laws 3. ed. 1903. Bell, Principles of the Law of Scotland 10. ed. 1899 p. 290 ff. und 436 ff.

2) Aehnlich liegen die Verhältnisse im schottischen Rechte (siehe Bell, Principles of the Law of Scotland 1899 [10. ed.] p. 292 ff.),

3) Siehe über eine gegenteilige Meinung, die aber exzeptionell ist, L. Q. R. vol. III. p. 357.

§ 218. Verleihung der Königin Elizabeth stützte, deshalb ungültig sei (Malcolmson v. O'Dea 10 H. L. C. 618 [1863]). Das Oberhaus gestattete nur, dass diese Verleihung als Präsumption für das Bestehen eines Sonderrechts vor der Magna Charta aufgefasst würde.

Aendert der Fluss seinen Lauf, so folgt der Gemeingebrauch durchaus nicht dem neuen Lauf (4 L. R. Ex. 361). Umgekehrt, wenn der Fluss ein nicht öffentlicher war und nicht dem Gemeingebrauch der Fischerei offen stand, wird er dadurch, dass er nun zufällig seinen Lauf über Krondomänengut nimmt, nicht dem Gemeingebrauch des Fischens eröffnet. (Miller v. Little, 4 Irish Law R. 305.)

2. Das Recht zu fischen in „non-tidal rivers".

An solchen Flüssen und an ihrem Flussbette haben die Ufereigentümer ein Eigentumsrecht und zwar bis zur Mittellinie des Flusses „usque ad medium filum aquae". Desgleichen auch in Schottland (Bell a. a. O. p. 433).

Jeder Ufereigentümer und -anlieger hat die Befugnis, sein Fischereirecht als solches an einen andern abzutreten. In diesem Falle entsteht eine sog. „several fishery". Tritt er aber sein Ufereigentum ab, ohne gleichzeitig sein Fischereirecht abzutreten, dann entsteht ein Fischereirecht zu Miteigentum oder eine sog. „common of fishery" (wohl zu unterscheiden von einer „common fishery", von der oben die Rede war!). Wenn der Fluss zwar faktisch schiffbar, aber nicht „tidal" ist, dann steht zwar das Recht der Schiffahrt im Gemeingebrauch, nicht aber das Recht zu fischen.

Wie stehts, wenn das Flussbett infolge veränderten Laufs sich allmählich über das Eigentum des Gegenüberliegers erstreckt, hat auch da noch der frühere Ufereigentümer ein Recht am Flussbette bis zur neuen Mittellinie? Die Gerichte bejahten in Miller v. Little a. a. O. die Frage.

Seen, auch die grösseren, werden als Privateigentum der Uferanlieger aufgefasst, weil sie nur in die Kategorie der „non tidal" waters gezählt werden. In Schottland werden auch die sog. „navigable lakes" immer als Miteigentum der Uferanlieger angesehen (Bell p. 293).

3. Die Seeküste steht im Eigentum der Krone auch nach schottischem Recht, nur dass hier eine Vergabung an Private zulässig, in England ausgeschlossen ist. (Bell, Principles of Law of Scotland 10. ed. 1899 p. 290 f.)

Trotzdem nun die Seeküste gewöhnlich im Eigentum der Krone steht[1]), so unterliegt sie dennoch dem Gemeingebrauch zu fischen (Renton, vol. 5 p. 449). In Schottland kann sie sogar veräussert werden. Doch unterliegt sie auch dann dem ev. bestehenden Gemeingebrauch (Bell, Principles a. a. O. p. 290).

II. Die verwaltungsrechtliche Regelung der Fischerei.

1. Die Binnenfischerei[2]), Die Regelung dieser erfolgte durch die Salmon Fisheries Acts von 1861 (24/5 Vict. c. 109), 1863 (26/7 Vict. c. 10), 1865 (28/9 Vict. c. 121), 1870 (33/4 Vict. c. 33), 1873 (36/7 Vict. c. 71) und 1876 (39/40 Vict. c. 19) ursprünglich nur für die Lachsfischerei, ist aber mit der Zeit durch andere Acte auch

1) Der alte Mathew Hale sagt schon darüber in seinem De jure Maris ch. IV: „The shore is the ground that is between the ordinary high-water and low-water mark; this doth prima facie and of common right belong to the king ... It is certain that which the sea overflows, either at high spring tides or at extraordinary tides, comes not as to this purpose, under the denomination of litus maris." Für des Königs Eigentum spricht nur die Vermutung. Die Begründung von Privattiteln durch Gegenbeweis ist zulässig. Siehe über die Entwicklungsgeschichte Moore, History of the Foreshore 1888, der nachweist, dass die Entwicklungsgeschichte gerade umgekehrt zu einer Präsumtion des Privateigentums hätte führen müssen.

2) S. dazu Oke, Fishery Laws 3. ed. 1903. Renton vol. 5 p. 359 ff.; vol. 11 p. 361 ff.; vol. 13 p. 118 ff.

auf die übrigen Süsswasserfische ausgedehnt worden. Diese Acte, die sog. Fresh water Fisch Acts, sind die von 1878 (41/2 Vict. c. 39) von 1879 (42/3 Vict. c. 26), von 1884 (47/8 Vict. c. 11), von 1886 (49/50 Vict. c. 2 und c. 39) von 1892 (55/6 Vict. c. 50). § 218.

Die Normen dieser Gesetze beziehen teils auf Anordnung einer bestimmten Schonzeit, innerhalb deren nach bestimmten Fischen mit gewissen Arten von Fangmitteln nicht gefischt werden darf. Teils betreffen jene Normen Verbote, wodurch einzelne Fangmittel überhaupt untersagt sind. Schliesslich ist der kontrollierende Verwaltungsapparat wie folgt geregelt.

Die Oberkontrolle über alle Fischereibezirke führt nunmehr das Ackerbauministerium [1]) durch 2 Inspektoren. Ueber die Tätigkeit dieser Behörden muss alljährlich dem Parlamente in Form eines Berichts Rechenschaft gelegt werden. Das Ackerbauministerium hat das Recht, Fischereibezirke durch Zertifikate festzulegen, und zwar gewöhnlich für einen bestimmten Fluss und seine Nebenflüsse. Die Bildung eines Fischereibezirkes erfolgt auf Antrag des zuständigen Grafschaftsrats durch Anordnung des Ministeriums [2]). Jener, oder wenn es sich um eine aus dem Grafschaftsverbande ausgeschiedene Stadt (county borough) handelt, der Stadtrat bestellt als Organ des Fischereibezirks ein sog. board of conservators. Sind mehrere Grafschaften im Fischereibezirke gelegen, dann wird ein joint board von allen in Frage kommenden Grafschaftsräten gebildet. Das Ackerbauministerium kann die Zahl der Konservatoren bestimmen und ändern (36/7 Vict. c. 71 s. 9). Die Funktionen eines board of conservators sind insbesondere die Aufstellung von Statuten, die Aenderung der Schonzeit, die Erteilung von Fischereischeinen (Ges. von 1865 c. 121 ss. 27 [2]; 33, 34, 1878 c. 39 s. 7), die Niederreissung ungesetzlicher Wehren u. a. m. Das Board ist juristische Person mit eigenem Siegel. Seine Jahresrechnungen werden von Delegierten des Grafschaftsrats geprüft und ihm zu diesem Zwecke vorgelegt. Die Einkünfte aus der Vergabung von Fischereilizenzen können mit Zustimmung des Ackerbauministeriums verpachtet werden [3]).

2. Die Seefischerei [4]). Der verwaltungsrechtliche Kontrollapparat ist gegenwärtig hauptsächlich durch die Act von 1888 (51/2 Vict. c. 54), dann aber auch durch eine von 1891 (54/5 Vict. c. 37) und 1894 (57/8 Vict. c. 26) geregelt, wie folgt:

Das Ackerbauministerium als Successor des Handelsministeriums hat das Recht, auf Antrag eines Grafschafts- oder Stadtrats einen Seefischereibezirk abzugrenzen. Das zuständige Organ, das die Seefischerei, also den Gemeingebrauch innerhalb eines solchen Bezirks kontrolliert, ist das local fischeries committee. Abgrenzung des Fischereibezirks erfolgt durch Order des Ackerbauministeriums, welche zu ihrer Rechtskraft 30 Tage auf dem Tische jedes der beiden Parlamentshäuser gelegen haben muss. Versäumen oder unterlassen die erwähnten Kommunalverbände die Antragstellung,

---

1) Durch eine Act von 1903 (3 Edw. VII. c. 31) vom Handelsministerium auf das Ackerbauministerium übertragen.

2) In Schottland des Sekretärs für Schottland, Act von 1895 (58/9 Vict. c. 32 s. 5, 6, 26).

3) In Schottland ist die Fischerei im allgemeinen frei. Nur die Salmfischerei, soferne sie nicht mit der Angel oder unmittelbar an der Seeküste betrieben wird, unterliegt administrativer Verleihung. Auch sind für die Ausübung dieser Fischerei ähnliche Beschränkungen in Bezug auf die Schonzeit, Verwendung von Fangmitteln, Bildung von Fischereidistrikten vorgeschrieben wie in England (26/7 Vict. c. 50; 27/8 Vict. c. 118; 31/2 Vict. c. 123; 45/6 Vict. c. 78; 2 Edw. VII. c. 29). Die Kontrollbehörde ist aber nicht das englische Ackerbauministerium, sondern das Fisheries Board in Edinburgh, wie seit 1882 die 1862 eingerichteten Commissioners of Salmon Fisheries heissen (s. Bell a. a. O. p. 438).

4) Siehe Renton vol. 11 p. 429.

§ 218. wenn 20 Einwohner es wünschen, so können innerhalb der nächsten 2 Monate diese sich direkt an das Ministerium wenden, das nun die nötigen Schritte und Nachforschungen unternimmt und dann die Order, die ebenfalls dem Parlament zu unterbreiten ist, erlässt. Jedes der Komitees hat dem Ministerium über seine Jahrestätigkeit Bericht zu erstatten, und alljährlich wird eine Versammlung von ihren Delegierten durch das Ministerium einzuberufen (s. 8 und 9 der Act von 1888). Die Statuten eines local committee sind dem Ministerium zur Genehmigung zu unterbreiten (s. 4 der Act von 1888). Sie haben u. a. auch die Schonzeit des Seefischereibezirks festzustellen (s. 7 der Act von 1891). Die Kosten des Seefischereikomitees werden vom zuständigen Grafschaftsrat getragen. Die Lizenz zu Seemuschelfischereien kann das Ministerium in Gemässheit der Act von 1868 (31/2 Vict. c. 45 s. 29) durch Provisional Order erteilen. (S. oben I. S. 567).

§ 219.

Die Bodenentlastung in England [1]).

„I know, you are my eldest brother ... The courtesy of nations allows you my better, in that you are the first-born; but the same tradition takes not away my blood, were there twenty brothers betwixt us."
Shakespeare, As you like it. I. 1,

I. Geschichtliche Entwicklung.

Die Geschichte des englischen Grundeigentums zeigt ein Auf- und Niedersteigen von der Freiheit zur Gebundenheit und von da zurück zur Freiheit. Und zwar wiederholt sich dieses Schauspiel in 2 Perioden der englischen Geschichte: Die eine reicht vom Mittelalter bis zur Regierung Karls II., die andere von da bis in die Gegenwart. Ueber die erstere können wir uns kürzer fassen, denn wie das Feudalsystem, die Familienfideikommisse durch das Gesetz Eduards I. de donis, die Allmenden, das Hofrecht der Zinsbauern (copyholders) entstanden sind, findet sich in jedem Lehrbuch der englischen Rechtsgeschichte. Wir knüpfen an diese Tatsache an und begnügen uns hier mit der Feststellung, dass bis zur Restauration der Stuarts der Lehensnexus und die mit ihm verbundenen Abgaben und Lasten nach wie vor bestanden haben. Zwar die ewig dauernden Fideikommisse, wie sie durch das oben angeführte Gesetz geschaffen waren, konnten durch die findige Auskunft der sog. „common recovery", eines Scheinprozesses [2]),

1) Literatur: Für die Geschichte namentlich Garnier, History of the English Landed Interest, 2 vol. London 1892. Brentano, Gesammelte Aufsätze I. Bd. S. 179 ff. Ferner A Century of Law Reform 1901 p. 280 ff. und Dicey in der L. Q. R. 1905 p. 221 ff. Für das heutige Recht: William, Law of Property 19. ed. und E. Jenks, Modern Land Law 1899.

2) Pollock beschreibt diesen in seinem Buche: Das englische Grundeigentumsrecht deutsch von Schuster 1883 p. 111 ff. wie folgt: „Das Auskunftsmittel in seiner einfachsten Form wurde auf folgende Weise angewandt: während der beschränkte Inhaber (wir wollen ihn Littleton nennen) im Besitz des Grundstückes war, leitete ein anderer (z. B. Brian), der in Einverständnis mit ihm war, eine Eigentumsklage (writ of right) ein, durch welche er, „Wiedereinsetzung" in das freie Eigentum (freehold) beanspruchte, indem er behauptete, er sei der wirkliche Eigentümer. Littleton, statt seinen Titel selbst zu verteidigen, benannte einen Dritten (z. B. Catesby) als Rechtsurheber — man nannte dies „to vouch the warranty" — und gab vor, sein Recht von diesem oder einem seiner Vorfahren erworben zu haben; es wurde dabei angenommen, dass der Veräusserer verpflichtet war, seinen Rechtsnachfolger gegen die Ansprüche dritter zu verteidigen. Catesby, der sogenannte vouchee, wurde sodann als Partei zugezogen und gab die Gewährleistung zu. Brian, der fingierte Kläger, erbat sich dann die Erlaubnis, sich mit Catesby privatim zu besprechen — to imparl — und erhielt dieselbe. Diese Privatkonferenz erinnert, wenn man so profan sein darf, eine Erläuterung aus den Gewohnheiten der Bühne zu geben, an einen Auftritt, in welchem vorn auf

beseitigt werden. Auch war durch das Treuhändersystem, namentlich seit Elizabeth, die § 219. volle Verfügungsfreiheit von Todeswegen herbeigeführt, aber es bestanden noch die feudalen Abgaben, die nach dem Werte des Gutsertrags bemessen wurden, es bestand noch das Recht des Lehensherrn auf die Vormundschaft des minderjährigen Vasallen (ward) und den Bezug der Früchte während dieser Zeit, es bestand der Anspruch auf das Relevium, d. i. die Erhebung einer Geldsumme beim Antritt des vasallitischen Erbes und es bestand ausser dem Heimfallsrecht des Lehensherrn, noch sein Recht zur Verheiratung der Lehensmündel, das auch sehr nutzbringend verwertet wurde. Je intensiver der Betrieb nun nach Einführung der Koppelwirtschaft wurde, desto wertvoller wurde der Boden und desto drückender die genannten Feudallasten.

Die Aufhebung des Lehensnexus, die so notwendig geworden, hatte schon zum grossen Teil das sog. Barebone's Parliament unter Cromwell besorgt. Im Jahre 1656 dekretierte es die Aufhebung aller Vormundschafts- und übrigen Feudalrechte mit dem Normalzeitpunkte vom 24. Februar 1645. Durch eine andere Acte desselben Parliaments wurde auch das dem Feudalrechte entstammende Recht der „purveyance“ d. i. des Anspruchs auf Verpflegung des königlichen Hofhaltes durch Zwangskauf aufgehoben.

Auch hier übernahm die Restauration nur das, was die Revolution geschaffen. Karl II. übernahm all diese Normen, und das Gesetz 12 Car. II. c. 24 hob [1]) den gesamten Lehensnexus auf, ausgenommen gewisse Abgaben, die die hörigen Bauern ihren Gutsherrn nach Hofrecht schuldeten (heriot-Beshaupt u. dgl.). Auch blieben die Ehrendienste, die dem Könige als sog. „Grant Serjeanties“ geschuldet werden und die man in Ueberresten noch heute bei der Königskrönung u. a. Staatsfesten sieht (z. B. Banner oder Schwert voran zu tragen etc.), erhalten.

---

der Bühne gespielt wird, während hinten die Dekorationen für den Schlusseffekt gestellt werden. Wenn dann Brian wieder erschien und man erwartete, von ihm das Resultat der Besprechung zu erfahren, ergab es sich, dass Catesby verschwunden war — sich in Nichtachtung des Gerichtshofs entfernt hatte, wie es in den Protokollen hiess; — darauf erging ein Versäumnisurteil gegen Catesby und das Grundstück wurde als freies Eigentum (as an estate in free simple) Brian zugesprochen; Catesby wurde verurteilt, auf Grund seiner fingierten Gewährleistung Littleton und seine Nachkommen durch Verschaffung von Grundeigentum von entsprechendem Werte zu entschädigen. Wurde dann später von denjenigen Nachkommen Littleton's, welche zur Erbfolge in das gebundene Besitztum berechtigt gewesen wären, ein Anspruch erhoben, so wurden sie auf den Rechtsweg gegen Catesby verwiesen, indem dieser einen dritten der auf Grund eines „überwiegenden Titels“ (title paramount) seinen Anspruch erhoben hatte, infolge seiner Versäumnis in die Lage versetzt habe, sie ihres Erbteils zu berauben. Für die Parteien in dem oben beschriebenen Prozesse blieb nichts zu tun übrig, als über das Grundstück in der vorher abgemachten Weise zu verfügen. Der Gerichtshof war dabei unbeteiligt. Hatte Littleton die Absicht gehabt, das Gut an Brian zu verkaufen, so brauchte letzterer dasselbe nur zu behalten, da ihm ja das Urteil Titel und Besitz zugesprochen hatte. Anderenfalls verfuhr Brian nach der Anweisung Littleton's, indem er es wieder an diesen als freies Eigentum oder in einer anderen abgesprochenen Weise übertrug.“

1) In Schottland wurden die Lehensabgaben erst nach dem Aufstand von 1745 durch die Act 20 Geo. II. c. 50 aufgehoben. Die Uebertragung und Begründung von Rechten an Grund und Boden vollzieht sich aber selbst heute noch (von einigen durch die Conveyancing Act von 1874 eingeführten Modifikationen abgesehen) in den Formen des alten Lehenrechts. Die Folge davon ist, dass in Schottland noch heute der rechtmässige Besitz abhängig ist von einer lehenrechtlichen Vergabung durch die Krone und bei allem Urkundennachweis die Kette zwischen dem Eigentümer und demjenigen, der sich auf eine direkte Vergabungsurkunde der Krone stützt, geschlossen sein muss. In England dagegen besteht der Titel zum Besitz schon in der „seisin“(-Gewere) (siehe darüber Campbell in der L. Q. R. II. p. 171 f.).

§ 219. Nicht bloss dem Adel und dem Grossgrundbesitz kam diese Aufhebung des Lehensbandes zu statten, sondern auch dem Landbauern, dem sein Viehstück bisher gegen willkürliche Preisfestsetzung durch die sog. königlichen „Taxers“ (Bacon nennt sie ironisch „takers“) genommen wurde, und ganz besonders den Kron- und Domänenbauern.

Nach dieser grundlegenden Act Karls II. durfte man erwarten, dass die vollständigste Bodenbefreiung eintreten, namentlich das Institut der Familienstiftungen, das m. E. bis auf den heutigen Tag die Grundlage der aristokratischen Struktur der englischen Gesellschaft abgibt, beseitigt würde. Nichts von all dem geschah. Denn was an Stelle der königlichen Omnipotenz nach der Revolution trat, war die Omnipotenz der Landed Gentry im Parlament. Hatte bis dahin das Königtum ein Interesse daran, dass der Bauernstand nicht aufgesogen würde, um ein wirksames Gegengewicht an ihm gegen die Aspirationen des Landadels zu haben, so änderte sich dies alsbald, als die Landed Gentry zur Herrschaft gelangte. Auch aus politischen Gründen erschien das Bauernlegen nötig. Zu den grossen Einhegungen und Gemeinteilungen (Inclosures) im 18. Jahrhundert, kommt noch das Wiederaufleben der Familienstiftungen hinzu. Orlando Bridgman und Geoffrey Palmer, 2 Rechtsanwälte, hatten schon in der Zeit des Bürgerkrieges das Mittel ersonnen, um den jeweiligen Gutsinhaber zu gunsten seiner noch ungeborenen Deszendenz zu binden. Wir werden dieses Mittel, das noch heute verwendet wird, weiter unten kennen lernen. Hier gilt es nur darauf hinzuweisen und zu bemerken, dass sich diese Familienstiftungen von den mittelalterlichen dadurch unterscheiden, dass sie nicht ewig sind, sondern in jeder Generation erneuert werden müssen. In Schottland wurden aber 1685 die ewigen, unauflöslichen Fideikommisse eingeführt. So schien die Herrschaft der Landed Gentry auf sicheren Füssen zu stehen und Juristen, wie Matthew Hale und Blackstone, der Hale sehr oft abschreibt, argumentierten in pharisäerhafter Art, dass eigentlich die Familienstiftung mit ihrer Primogeniturordnung keine Begünstigung des Erben des liegenden Guts bedeute. Der wahre Begünstigte sei nicht der Erstgeborene, sondern die andern Kinder. Denn jener müsse des splendor familiae wegen ein Leben voll Sorglosigkeit und Müssiggang führen, die jüngeren Brüder könnten sich aber in der Staatsverwaltung, im öffentlichen Leben, Gewerbe und Handel, in Staat und Kirche auszeichnen.

Vergeblich lief Adam Smith zu Ausgang des 18. Jahrhunderts Sturm gegen Fideikommisse und Primogeniturordnung. Man wollte nichts ändern, denn vor allem hatte man das üble Beispiel der französischen Revolution vor Augen und fürchtete sein englisches Widerspiel zu erhalten, sodann war durch Arthur Young die Ansicht aufgekommen, dass nur der Grossbetrieb sich in der Landwirtschaft rentiere, schliesslich hatte selbst A. Smith gezeigt, dass die Primogeniturerbfolge durch Verteuerung der Bodenpreise den Bauernstand unmöglich mache, und eben deshalb wollte die Landed Gentry, dass jene Rechtsordnung bestehen bleibe.

Erst das 19. Jahrhundert modernisierte, vorwiegend unter dem Einflusse der Benthamiten[1]), das englische Grundeigentum und befreite es zum grossen Teil von den feudalen Ueberresten, die noch an ihm klebten.

Den Benthamiten und Radikalen, namentlich John Austin, gebührt hier besonders Dank. Sodann aber auch dem Sieg der Freihandelsschule und schliesslich den grossen Parlamentsreformen des 19. Jahrhunderts, die die Landed Gentry in der Legislatur mehr und mehr zurückdrängten. Freilich bei der Tatsache, dass im Grunde genommen auch die reichen Bürgerklassen einst wie jetzt sich noch immer den guten Geschmack und Ton, den Sport und die damit zusammenhängende Vorliebe für grossen Landbe-

1) Siehe Dicey L. Q. R. (1905) p. 221 ff.

sitz bei den grossen Herrn des Landes holen, würden alle oben angeführten Gründe § 219. für eine Reform nicht gar zu viel bedeutet haben, wenn nicht eine offiziöse Enquête über die Grundeigentumsverhältnisse, das sog. New Domesday Book von 1873 grauenerregende Verhältnisse aufgedeckt hätte. Es ergab sich nämlich: „dass es damals rund 150000 Eigentümer mit einem Besitz von mehr als 1 Acre in England und Wales gab, also weniger als $^1/_{170}$ der Bevölkerung. In England und Wales nannten 4000 Personen $^4/_7$, 2250 Personen fast die Hälfte des im New Domesday Book berücksichtigten Areals ihr eigen. Letztere machten gerade $1^1/_2$ % aller Landeigentümer im Besitze von 1 Acre und mehr aus. Noch abnormer zeigte sich die Verteilung in Schottland. Ein Mann besass dort allein 1 326 600 Acres, 12 Personen besassen nahezu ein Viertel, 70 Personen ungefähr die Hälfte des Landes. Neun Zehntel des schottischen Bodens waren im Besitz von weniger als 1700 Personen". (Brentano.)

So begannen denn schon seit Anfang der dreissiger Jahre die Reformen, die zur Bodenentlastung führen. Dieselben sind teils rein privatrechtlicher Natur, teils betreffen sie das Verwaltungsrecht und werden hier zur Darstellung gelangen.

Hierher gehört namentlich die Regelung der Zusammenlegung und Gemeinteilung von Grund und Boden, der sog. „Inclosures", sodann die Aufhebung der Gutsuntertänigkeit und der gutsherrlichen Polizei, ferner die Entlastung von dem Druck der Familienstiftungen, die Zehentablösung und schliesslich die grundbücherliche Uebertragung. Wir wollen eine Darstellung dieser Reformen im einzelnen geben, woran sich eine kritisch-politische Würdigung des Geleisteten knüpfen soll.

II. Die Zusammenlegung von Grundstücken und die Gemeinteilung (technisch „Inclosure").

1. Geschichtliche Entwickelung des Rechts[1]).

Wie Flurgemeinschaft und Allmenden in England entstanden, dies zu zeigen ist Aufgabe der Wirtschaftsgeschichte. Wir knüpfen an diese Tatsache an und haben uns England am Ausgange des Mittelalters als von solchen Gemeinschaften bedeckt vorzustellen. Seit dem 16. Jahrhundert beginnen nun die Einhegungen (inclosures) grossen Stils.

Zwar hatte schon im Mittelalter der grosse Landmagnat, der mit seinen Untertänigen eine Allmende oder Flur gemein hatte, das Recht „to approve", d. i. einzuhegen, nur musste er den übrigen Mitgeniessern (Commoners) genügend Weideland zurücklassen und durfte nicht durch Einhegung den Gemeingebrauch des Fischens, Holzfällens für Feuerung und des Torfstechens verletzen. Letztere waren nämlich die sog. „common rights of turbary, piscary or estovers" (Statute of Merton 1235, Statute of Westminster 1285 und 3/4 Edw. VI. c. 3, das die beiden früheren bestätigte und auslegend ergänzte).

Mit Hilfe dieser Gesetzesbestimmung begannen nun im 16. Jahrhundert die Grossgrundbesitzer die Einhegungen grossen Stils. Bekannt ist die sogenannte „Agrarrevolution" von 1549, während der Regierung Eduards VI. Als wirtschaftlicher Anlass dieser Einhegungen wird wohl der steigende Export von Wolle, das Sinken der Getreidepreise und der Arbeitermangel, hervorgerufen durch die Pest im Mittelalter, angesehen, der es erklärt, weshalb die grossen Latifundienbesitzer zur Weidewirtschaft grossen Stils übergingen und sich so ihren Teil an Gemeinweiden nach Gutdünken herausholten.

---

1) Literatur: Clifford a. a. O. I. p. 13 ff. Garnier a. a. O. II. p. 209 ff. Hasbach in den Schriften des Vereins für Sozialpolitik Bd. 59 (1894) S. 1—64. Von Blaubüchern namentlich der Commons Report von 1844 C. P. Nr. 583. Für das geltende Recht: Elton, Law of Copyholds 2. ed. p. 286 ff. Renton vol. 6 p. 335 ff. A Century a. a. O. p. 312 ff.

§ 219. Schon die Tudors verhinderten das Bauernlegen und die Einhegungen, da man ihre Gefahren für den bäuerlichen Kleinbesitz kannte und die Landaristokratie nicht mächtig werden lassen wollte. Die Stuarts setzten diese Politik fort. Deshalb finden wir in ihrer Zeit, also etwa von 1606/7, da uns die erste Inclosure Act auf dem Wege der Private-Billgesetzgebung begegnet, bis zur Zeit Georgs III. (1760) verhältnismässig nur wenig solcher Einhegungen, wenngleich sie auch während dieser Zeit nicht geruht haben. Erst von da ab setzt die Bewegung mit Wucht ein, wie dies aus nachstehender Tabelle ersichtlich wird (Clifford a. a. O. p. 25 nach dem Bericht eines Unterhauskomitees von 1797):

Unter	Anna	bezweckten	2	Private Acts	die Einhegung	von	1,439	Acres
„	Georg I.	„	16	„	„ „	„	17,660	„
„	Georg II.	„	226	„	„ „	„	318,778	„
„	Georg III.	„	1 532	„	„ „	„	2,804,197	„

Zwei Umstände waren hiefür von massgebender Bedeutung, ein theoretischer und ein wirtschaftspolitischer. Der erste bestand in der Bildung zahlreicher „Landwirtschaftsgesellschaften“, darunter namentlich auch eine offiziöse, das Board of Agriculture von 1790/91. Durch Verbreitung der Meinung, dass durch die bisherige Flurgemeinschaft die Landwirtschaft in ihrer Intensität nur gehindert würde, forderten sie zur Gemeinheitsteilung und Flurbereinigung auf. Eine Reihe von Theoretikern insbesondere Daniel Defoe und allen voran Arthur Young stützten diese Bewegung.

Der wirtschaftspolitische Grund war aber „der Wunsch der Grundbesitzer, die im Parlament damals allmächtig waren, ihr Einkommen zu vergrössern, mit andern Worten die Rente zu steigern. Da nun aber die Getreidepreise nach 1715 dauernd niedrig waren, niedriger als in den voraufgehenden 20 Jahren“ (Hasbach) so konnte dieses Ziel nur durch Verminderung der Produktionskosten und diese wieder nur durch Uebergang zur Weidewirtschaft erreicht werden. So kam es zu den Einhegungen des 18. Jahrhunderts! Freilich hatte die Sache Schwierigkeiten, namentlich gesetzgebungstechnischer Art. Das Privatebillverfahren, damals die einzige Möglichkeit eine Einhegung vorzunehmen, war, wie jetzt, äusserst kostspielig. Erst eine Act von 1801 verbilligte insoferne das Verfahren, als sie alle Vorschriften, die in Einhegungsgesetzen sich vorzufinden pflegten, zusammenfasste und gestattete, dass in künftigen Einhegungsbills einfach darauf Bezug genommen würde, ohne sie wörtlich anführen zu müssen. Diese Act hiess nach ihrem Autor die Sinclair's Act (41 Geo. III. c. 109). Gleichen Zwecken diente die Inclosure Act von 1821 (1/2 Geo. IV. c. 23).

Das 19. Jahrhundert schritt auf diesem Wege der Verbilligung fort. Namentlich waren es die Act von 1845 (8/9 Vict. c. 118) und 9 dieses Gesetzes amendierende Acte, welche eine eigene Behörde, die sog. Inclosure Commissioners schufen (nunmehr ein Department des Ackerbauministeriums!), sie zur Durchführung von Gemeinteilungen und Zusammenlegung von Grundstücken auf dem Wege der Provisional Order ermächtigten und auf diese Weise einen billigeren Apparat einführten. Dieser Verbilligung entspricht auch das Anschwellen der Einhegungen in den Jahren bis 1876 wie dies aus nachstehenden Ziffern sich ergibt:

Es wurden eingehegt in den Jahren:	Acres:
1702—1796	3 142 074
1796—1800	369 740
1800—1842	2 773 812
1843—1845	27 800
1845—1876	671 902

(S. die Zusammenstellung auf Grund von Blaubüchern bei Clifford a. a. O. I. p. 495).

§ 219. In der zweiten Hälfte der 60er Jahre des 19. Jahrhunderts änderte sich aber die Auffassung des Parlaments. Man erkannte die Notwendigkeit von offenen, dem Gemeingebrauch gewidmeten Plätzen in oder in der Umgebung von Grossstädten. Auch die Schädlichkeit der Einhegung insoferne sie den Rückgang der ackerbautreibenden Bevölkerung und das Verschwinden des Landarbeiters herbeiführte, erkannte man, allerdings zu spät.

Nun trat der Rückschlag ein und man suchte die Einhegungen eher einzuschränken als zu fördern. Im Jahre 1868/69 ergingen deshalb die Metropolitan Commons Acts (29/30 Vict. c. 122 und 32/33 Vict. c. 107), welche die Einhegung der Allmenden in der Umgebung von London verboten und für deren Bewirtschaftung und Verwaltung vorsorgten.

Im Jahre 1876 erging dann die sog. Commons Act (39/40 Vict. c. 56), welche die Inclosure Commissioners (nunmehr das Ackerbauministerium) ermächtigte, Verwaltungsordnungen für alle Commons vorzuschreiben. Ausserdem wurde die Gestattung von Einhegungen an erschwerende Bedingungen geknüpft. So wurde durch s. 10 der genannten Act angeordnet, dass keine Einhegung von Allmenden in der Nähe von Städten vorgenommen werden dürfte, ehe nicht die mit der Obsorge der Gesundheitspolizei betrauten Lokalbehörden, der im nächsten Umkreis der Stadt (6 Meilenumkreis) gelegenen Nachbargemeinden gehört würden.

Das 19. Jahrhundert durfte aber auch nicht die Ungerechtigkeit weiter geschehen lassen, die das Statute of Merton aus dem Mittelalter her noch zuliess, dass nämlich der Lord des Gutshofs, zu dem eine Allmende gehörte, nach seiner Willkür eine Einhegung vornehmen konnte („approve“), sofern er nur den andern Allmendniessern genügend Land zurückliess. Während bis zum Jahre 1888 die Frage des „genügend Uebrigen“ im grossen und ganzen nach dem Durchschnitt des seit langer Zeit vorgenommenen Viehauftriebs bemessen wurde, was natürlich der Bedrückung durch den Gutsherrn Türe und Tor offen liess, entschieden die Gerichte im Rechtsfall Robertson v. Hartopp (43 Ch. D. 484), dass nunmehr dies nach dem jeweiligen Stande der Schafzucht zu bemessen sei, oder, wie ein witziger Rechtsanwalt sagte, nach „dem theoretischen Hunger eines hypothetischen Schafs“. Seit 1893 (56/7 Vict. c. 57) kann der Gutsherr überhaupt ohne Zustimmung des Ackerbauministeriums nicht einhegen, sondern ist in dieser Hinsicht an ähnliche Voraussetzung gebunden, wie sie die obengenannte Act von 1876 vorschreibt.

2. Das geltende Recht.

Die Grundlage des geltenden Rechts bilden die Act von 1845 und die von 1876. Das Verfahren der Einleitung einer Gemeinteilung beginnt mit einer Bittschrift. Ehe aber die Bittschrift dem Ackerbauministerium eingereicht wird, müssen die Bittsteller von ihrer Absicht öffentlich in Zeitungsblättern, welche die weiteste Verbreitung am Orte haben, Mitteilung gemacht haben. Zweimalige Inserierung ist meist genügend. Auch müssen aus Rücksicht auf die Gesundheitspolizei, Nachbargemeinden (Städte und Marktflecken mit nicht weniger als 5000 Einwohnern) ordnungsmässig verständigt werden.

Damit eine Bittschrift der hier bezeichneten Art rechtsgültig eingereicht und berücksichtigt werden soll, müssen die Bittsteller einen Besitz von mindestens einem Dritteil der einzuhegenden Fläche repräsentieren (s. 2 der Act von 1876). Der Bittschrift müssen Pläne der einzuhegenden Fläche, Exemplare der Zeitung, durch welche die öffentliche Bekanntmachung erfolgte, und, sofern es sich um die Aufteilung einer städtischen Allmende der oben bezeichneten Art handelt, Bescheinigungen der ordnungsmässigen Verständigung jener Lokalobrigkeiten, die als Interessenten in Frage kommen, beigelegt werden. Auch sonst muss bescheinigt werden, dass Privatinteressenten die

§ 219. etwa in Frage kämen, ordnungsmässig verständigt worden seien.

Hierauf wird vom Board of Agriculture der Augenschein an Ort und Stelle (die sog. local inquiry) angeordnet und zu diesem Zwecke ein Assistant Commissioner entsendet. Dieser besichtigt die aufzuteilende Allmende, zitiert alle Interessenten zu einer kontradiktorischen Verhandlung und berichtet dann dem Ministerium, ob er die Aufteilung für angemessen hält.

Auf Grund dieses Berichts erlässt nun das Ministerium eine Provisional Order, in welcher sie die Aufteilung und Einhegung vorbehaltlos oder eventuell nur unter Auferlegung bestimmter Beschränkungen, dass z. B. ein bestimmtes Grundstück als freier Platz dem Gemeingebrauch gewidmet werde, u. a. m., genehmigt. Die Genehmigung (technisch „certify the order") erfolgt nur dann, wenn mindestens $^2/_3$ der Interessenten oder, falls es sich um städtische Allmenden handelt, $^2/_3$ der Bürger oder, wenn um gutsherrliche, der Gutsherr zustimmen.

Hierauf muss die Order dem Parlament zur Genehmigung überwiesen werden (s. 12 der Act von 1876). Das Verfahren ist das uns bekannte (s. I. Bd. dieses Werkes S. 519 ff.). Nach der Konfirmation durch das Parlament wird vom Ministerium ein Einschätzer (valuer) bestellt, der die Aufteilung im einzelnen mit oder ohne Instruktionen des Ministeriums zu vollziehen hat (ss. 33 f. der Act von 1845). Letztere müssen sich aber innerhalb des Rahmens der Provisional Order halten. Nun hebt eine regelrechte verwaltungsgerichtliche Verhandlung vor jener Amtsperson an, deren Ergebnis die Aufteilung unter die Interessenten ist. Diese tragen auch pro rata ihres Anteils die Kosten des Verfahrens. Der Plan der Aufteilung, wie sie der Valuer vornimmt, wird öffentlich ausgelegt. Rechtsmittel gegen seine Entscheidung gehen an das Ministerium oder gegen dessen Entscheidung, falls die Voraussetzungen einer der weiter unten (XI. Kap.) genannten Verwaltungsklagen gegeben sind, an das Gericht, d. i. die King's Bench Division des High Court of Justice. Wird aber der Rechtsmittelweg nicht betreten, so fasst der Valuer seinen Bericht (Report) an das Ministerium ab, welcher dann öffentlich aufliegt und die Grundlage des „Schiedsspruches" (award) bildet, vom Ministerium aber bestätigt werden muss, um vollgültigen Beweis zu machen (Act von 1845 s. 102—105).

In ähnlicher Weise vollziehen sich Zusammenlegungen von Grundstücken.

III. Die Aufhebung der Gutsuntertänigkeit. (Enfranchisement of Copyholds)[1].

Unter Copyholder versteht die heutige Rechtsterminologie den Erbbaupächter. Das Rechtsverhältnis, aus dem sein Verhältnis zum Eigentümer herausgewachsen, ist die Gutsuntertänigkeit. Der Ausdruck ist etymologisch auf „held by copy of the court", zurückzuführen d. i. Grund und Boden, dessen Innehabung auf einer Kopie des Protokolls eines gutsherrlichen Gerichts beruht.

Die Rechtsgeschichte soll die Kontroverse austragen, ob die Bewohner der frühesten Dorfgenossenschaften freie Leute waren, die nur durch die neuen Eroberer in die Gutsuntertänigkeit (villainage) herabgedrückt worden, oder ob sie als Gefolgsleute

1) Literatur: Zur Geschichte: Elton, Villainage in England, L. Q. R. VIII. p. 117 ff. Pollock, The Land Law 1883 p. 196 ff. Maitland in den Publications of the Selden Society vol. II. p. XI—LXXVII. Seebohm, The English Village Community 1884. Vinogradoff, Villainage in England 1892. Digby, History of the Law of Real Property 3. ed. p. 49—51. Für das heutige Recht: Statt aller: Scriven, On Copyholds 7. ed. 1896. Elton, On Copyholds 2. ed. 1893. Jenks, Modern Land Law ch. V. Von Blaubüchern: Report of Committee on the Enfranchisement Copyholds. C. P. 1838 Nr. 707. Report of Committee on the Copyhold Enfranchisment Bill. C. P. 1884 vol. IX. p. 621.

eines grossen Herrn (thegn) von diesem zur Belohnung ihrer Dienste angesiedelt worden, also ursprünglich unfrei waren. Wie dem auch immer sei, so steht fest, dass das copyhold schon im Mittelalter als „schlechter, d. i. prekaristischer Titel“ zum liegenden Gut (base tenure) aufgefasst wurde und dass nicht nur Hörige (villeins) sondern auch Freie Copyholds inne hatten. Mit der Zeit verwischte sich aber die historische Erinnerung, dass auch die Freien Gutsuntertänigkeit auf sich nehmen konnten, und von Blackstone wird die bis auf den heutigen Tag massgebende fable convenue vorgetragen, dass die Eigenschaft eines Copyholders aus dem „villenagium“, der Hörigkeit, herausgewachsen ist. § 219.

Die richtige Hörigkeit als Unfreiheit genommen, verschwindet seit dem 17. Jahrhundert, in Schottland erst seit dem 18. Jahrhundert[1]).

Die Gutsuntertänigkeit fristet aber ihr Dasein bis in das 19. Jahrhundert, ja bis in die Gegenwart fort, nur dass jetzt durch einfaches Verfahren die Möglichkeit geboten ist, sich von derselben zu befreien. Auch sie hat eine lange Geschichte, aus der nur als Markstein die Regierung Eduards IV. hervorzuheben ist, wo durch Rechtsspruch die Rechtsstellung des Copyholders einem Lord gegenüber durch die Reichsgerichte anerkannt wurde, während sie bis dahin von dem Gutdünken des Gutsherrn abhängig gewesen. (Year books 7 Edw. VI. Mich. T. pl. 16 fo. 1997 no. 1466.) Dadurch waren grosse Agrarrevolutionen in der Folgezeit vermieden, die sicher nach irischer Art entstanden wären, da noch bis zum Ausgang des 16. Jahrhunderts $^1/_3$ des urbaren Landes (Pollock a. a. O. p. 49) in England in den Händen von Copyholders sich befand. Seit der Zeit gingen schrittweise und langsam die Befreiungen vor sich. Namentlich sahen die älteren Copyhold Acts die Befreiung durch Rentenablösung (Commutation) vor. Die Möglichkeit aber durch ein einfaches und wenig kostspieliges Verfahren die Befreiung im Einzelfall herbeizuführen — denn eine Bauernbefreiung grossen Stils wie der Kontinent hatte England wegen seines frühen Uebergangs zur Weidewirtschaft nicht nötig — fand erst durch die Copyhold Act von 1894 (57/8 Vict. c. 46) statt.

Die Befreiung kann heute entweder eine freiwillige, (d. h. durch freiwillige Uebereinkunft zwischen Gutsherr und Erbbaupächter (copyholder)) oder eine unfreiwillige, auf Antrag einer Partei sein. Die erstere ist nach common law gewährt, und die Kosten des Verfahrens trägt immer der befreite Copyholder. Auch übergehen alle auf dem Gutshof (manor) haftenden Lasten auf das befreite Grundstück. Aus diesen und anderen Gründen wird statt der Befreiung (enfranchisement) nach common law die nach dem oben angeführten Gesetze von 1894 mit Vorliebe gesucht. Auch diese Befreiung kann freiwillig erfolgen, sie kann aber auch auf Antrag der einen Partei gegen den Willen der andern vom Ackerbauministerium erteilt werden, welch letzteres übrigens auch die freiwillige, d. i. durch Vertrag zwischen Gutsherrn und Copyholder geschlossene sanktionieren muss. Erfolgt die Befreiung auf Parteienantrag gegen den Willen der anderen Partei, dann geschieht die Sanktion der Befreiung durch Schiedsspruch (award). Die Kosten des Verfahrens kann der Befreite auf die Schultern des Gutsherrn unter Umständen ganz abwälzen.

Die Befreiung, die übrigens immer gegen eine Entschädigungssumme gezahlt, in Form einer Bausch- und Bogengeldsumme oder einer Geldrente erfolgt, hat eine Reihe von Rechtswirkungen insbesondere die, dass sämtliche Abweichungen gegenüber dem common law, die der Copyholder auszustehen hatte und die infolge der „gutsherrlichen Bräuche“ (local oder manorial customs) dem Copyhold auferlegt waren, nunmehr aufhören. Desgleichen die verschiedenen Gebühren und Abgaben (fines), welche der Copy-

1) S. Leadam in der L. Q. R. 1893 und Hasbach a. a. O. p. 71 Anm.

§ 219. holder bei Besitzwechsel (admittance and surrender), bei Erbfall (der sog. heriot, das Besthaupt) u. a. m. zu zahlen hatte, nicht mehr eingehoben werden dürfen.

Die früheren gutsbäuerlichen Lasten, die Unterwerfung unter das gutspolizeiliche Gericht im court leet[1]) und das gutsherrliche Gericht im court baron haben ebenfalls aufgehört und zwar sang- und klanglos ohne viel Lärm. Das gutsherrliche Polizeigericht ward in seiner Tätigkeit durch das der Friedensrichter aufgesogen und verfiel vollends seit dem Regierungsantritt Georg IV.[2]). (Siehe A. Century of Law Reform a. a. O. p. 229). Der letzte Lebensfunke des court baron erlosch 1894 durch die oben genannte Copyhold Act (ss. 83—85), welche den Besitzübergang von einem Copyholder auf den andern (admittance) auch an einem andern Orte als dem gutsherrlichen Gerichte für zulässig erklärte.

IV. Die Milderung des Drucks der Familienstiftungen durch die Settled Land Acts[3]).

Um die hier behandelte Materie richtig zu verstehen, ist es nötig, einen Ausschnitt aus dem englischen Privatleben zu geben, der auch insoferne von Wichtigkeit ist, als er uns das Geheimnis der aristokratischen Struktur der englischen Gesellschaft aufdeckt.

Der mittlere Vermögensbesitz pflegt sein Geld immer unter die Kinder aufzuteilen, der grössere Grundbesitz hingegen errichtet Familienstiftungen (strict settlements), die auf 2 Rechtsprinzipien ruhen: der Primogeniturerbfolge und dem lebenslänglichen Fruchtgenuss des jeweiligen Inhabers (life estate).

Die Einrichtung einer solchen Familienstiftung, bei der die Advokaten (für diese Tätigkeit conveyancer genannt) eine grosse Rolle spielen, geschieht wie folgt: Der Stifter (settlor) stellt Treuhänder für „500—1000 Jahre", denen er sein liegendes Gut überantwortet, mit folgenden Vorbehalten: dass er selbst bis an sein Lebensende den Fruchtgenuss an dem liegenden Gut habe, dass nach seinem Tode seine Witwe eine bestimmte Rente (jointure) ausgezahlt erhalte, ferner die lebenslängliche Nutzniessung auf seinen erstgeborenen Sohn eventuell, wenn dieser gestorben, auf seinen nachgeborenen Sohn u. s. w. und dann auf deren männliche Deszendenz übergehe, schliesslich dass die Treuhänder auf das liegende Gut eine Hypothek aufnehmen, um aus dem so geliehenen Gelde die jüngern, nicht in das liegende Gut succedierenden Kinder des

1) Ueber den Court Leet siehe Gneist, Geschichte Selfgovernment 1863 S. 110 f.; ferner Garnier a. a. O. I. ch. XXIX. und namentlich Maitland a. a. O. wo (besonders p. XXIV f.) der Ausdruck leet von dem anglosächsischen laetan — „to leet", „lassen, leihen, geschehen lassen" abgeleitet wird. Ein anderer Engländer hat „court leet" unserer deutschen „Lassbank", die „leet jury" unseren „Lassschöffen" parallel zur Seite gestellt.

2) Ueber die zur Zeit der Munizipalreform bestandenen Courts Leet der Städte gibt eine Tabelle in dem Journal of Statistical Society of London, vol. V. 1842 (p. 117) Aufschluss. Danach gab es eine Leet Jury (von gewöhnlich mindestens 12) in folgenden Städten: Altringham, Caerwys, Castle Rising, Chipping Sodbury, Dinas Mioddy, Dursley, Lampeter, Llanelly, Llantrissent, Loughor, Rhuddlan, Romford, Ruthin, Stockport, Usk, Wickwar, Wiston, Wooton-Under-Edge. Es waren dies Stadtflecke mit einer Bevölkerung von 358—4294 Einwohnern. Nur Stockport hatte 43 000 Einwohner. In den meisten gab es überhaupt keine Gerichtsbarkeit mehr, in Altringham, Dinas Mioddy, Loughor, Rhuddlan und Usk war die Civiljurisdiktion im Verfall (in abeyance). In Castle Rising und Chipping Sodbury durften die Friedensrichter und Kommunalbehörden vorläufige Verhaftungen vornehmen. In Romford gab es eigene Petty Sessions und eine Civilgerichtsbarkeit des Court Leet in Personal-, Real- und gemischten Klagen bei unbeschränkter Höhe des Streitgegenstandswerts. Man ersieht daraus, dass sie schon damals in vollständigem Verfall gewesen.

3) Literatur: A Century a. a. O. p. 281 ff. Tudor, Leading Cases in Conveyancing 4. ed. 1898. Clerke, Settled Land Acts 1882—1890. 2. ed. 1891. Renton vol. 11 p. 480 ff.

Stifters auszustatten. Auch Heimfallsrecht an den Stifter, wenn überhaupt keine Deszendenz vorhanden wäre, wird vorbehalten. § 219.

Durch diese Stiftung ist wirklich nur der Stifter, solange er lebt, gebunden, denn schon sein Sohn konnte früher durch den Scheinprozess der „common recovery“ und kann jetzt durch einfache schriftliche Urkunde diesen so fideikommissarisch festgelegten Grundbesitz (entail) in freies Eigentum (fee simple) umwandeln, wenn er nur seine Geschwister regelrecht ausbezahlt. Daran könnte ihn keine Macht der Welt hindern, denn fideikommissarische Substitutionen, wie sie das römische Recht kennt, hat das englische Recht nicht: niemand kann dem ungeborenen Kind eines Ungeborenen irgend etwas vermachen (Whitby v. Mitchell 44 ch. D. 85) und selbst nicht ungeborenen Kindern eines Geborenen, wenn dieses Vermächtnis erst in mehr als 21 Jahren in Wirksamkeit treten soll (Cadell v. Palmer in Tudor's Leading Cases in Conveyancing p. 578).

So wäre denn nichts vorhanden, um einem fürsorglichen Familienvater die Möglichkeit an die Hand zu geben für seine Familie und ihren „splendor“ in aller Zukunft zu sorgen? Die Antwort lautet: rechtlich nicht, aber sozial! Denn wenn der älteste Sohn in das volljährige Alter gekommen ist, wird er durch folgende Alternative gestört: „Gib dein nach der bestehenden Stiftung vorhandenes Erbrecht mit künftiger freier Verfügung und der Möglichkeit die Stiftung aufzuheben, auf, und du bekommst ausser einem lebenslänglichen Nutzniessungsrecht an demselben liegenden Gut noch ein ansehnliches Bargeld! Tust du dies nicht, willst du diesen Vorschlag nicht akzeptieren, dann sieh mal zu, wie du zu Lebzeiten deines Vaters ohne Geldzuschuss auskommen kannst!“ Der Sohn wählt natürlich die erstere Proposition, und dies Spiel wiederholt sich von Generation zu Generation. Er und sein Vater lösen die bisherige Stiftung auf, bestellen gemeinsam wieder dem Vater den lebenslänglichen Fruchtgenuss, dem Sohne den lebenslänglichen Fruchtgenuss nach des Vaters Tode — soweit wird die Bestimmung der alten Stiftung erneuert, nun kommt das neue — und für den Todesfall des Sohnes, Erbgang an dessen Söhne nach der Primogeniturordnung ganz so, wie dies das ursprüngliche „strict settlement“ angeordnet hat. Kommt dann des Sohnes Sohn zu seinen Jahren, dann wird auf ihn eine ähnliche douce violence ausgeübt, wie auf seinen Vater.

Dieser Zug der englischen Gesellschaft ist unausrottbar, er hat sich bis auf den heutigen Tag erhalten und hat beinahe biologischen Charakter im Wesen des englischen Volkes angenommen. Mit ihm muss der Gesetzgeber als gegebener Tatsache rechnen, und es handelte sich darum, ihn nur unschädlich zu machen, da die fortschreitende Landwirtschaft immer grössere landwirtschaftliche Meliorationen brauchte. Für diese musste ein langfristiger Kredit in Anspruch genommen werden, aber er fand sich nicht, weil der jeweilige Inhaber eines solchen durch settlement festgelegten Grundbesitzes ein nur beschränktes Verfügungsrecht hatte. Dazu kam noch, dass seit der grossen Beamtenreform, namentlich seit den 70er Jahren des 19. Jahrhunderts, auch die Versorgung der jüngern Kinder auf andere Weise als aus den Erträgen des Grundbesitzes, namentlich durch Unterbringung in Heer, Verwaltung und Marine nun nicht mehr gut anging, das ganze Patronage-System beinahe vollständig cessierte (siehe weiter unten Kap. X). Umsomehr musste man dem Erstgeborenen die Möglichkeit der Schuldenaufnahme zur Auszahlung jüngerer Geschwister gewähren. Dazu hatten schon seit 1856 die sog. Settled Estates Acts gedient, welche den Kanzlergerichtshof ermächtigten unter Kautelen gewisse Arten von Verpachtungen, Verkäufen, Tauschgeschäften, die im Gesetz genau begrenzt und aufgezählt waren, dem jeweiligen Inhaber der Stiftung zu gestatten. Doch war dies noch immer ungenügend: die längste Zeit, für

§ 219. welche eine Verpachtung eines landwirtschaftlich bebauten Grundstücks, das zu einem settlement gehörte, erfolgte, war höchstens 21 Jahre. Dies war noch bis zum Jahre 1877 (40/41 Vict. c. 18) Rechtens.

Zu Beginn der 80er Jahre des 19. Jahrhunderts begann eine mächtige Agitation namentlich unter Leitung des Advokaten Joseph Kay, die mit dem Rufe „Free Trade in Land" vollständigstes Verbot der Familienstiftungen verlangte. Von der Gegenseite wurde geltend gemacht, dass man ebensogut, wie das Verbot der Familienstiftungen, auch das der Heiraten einführen könne, eines sei vom andern nicht zu trennen.

Als Kompromiss der gegeneinanderwogenden Meinungen kam die Settled Land Act von 1882 (45/6 Vict. c. 38), die mit kleineren in der Folge ergangenen Amendments die heutige Rechtsgrundlage bildet. Sie gibt dem jeweiligen Nutzniesser und Erstgeborenen freiestes Verfügungrecht für Meliorationen. Er kann sogar Verpachtungen von Baugrund auf 99 Jahre vornehmen. In der Regel ist zu solchen Geschäften, die im Interesse guter Verwaltung vorgenommen werden, Ermächtigung der Chancery Division nicht nötig. Umgekehrt müssen sich Interessenten, also namentlich die nächsten Verwandten, die sich dadurch gefährdet glauben, unter Nachweis der fraudulosen Absicht auf Seite des jeweiligen Stiftungsinhabers an den Gerichtshof mit der Bitte wenden, das betreffende Rechtsgeschäft in seinen Wirkungen ungeschehen zu machen.

Die Kompetenzabgrenzung zwischen Ackerbauministerium und Kanzlergerichtshof ist bei diesen Fragen wie folgt geregelt: das erstere prüft die Notwendigkeit aller Meliorationen (improvements) und kontrolliert ferner die Durchführung der bewilligten. Gesuche um Meliorationen sind an das Ackerbauministerium zu richten. Darüber erhält der Bittsteller eine Bescheinigung (certificate), worauf erst der Gerichtshof resp. die trustees der Familienstiftung das zu Meliorationen nötige Geld auszahlen. Für den Fall, dass einer der oben angeführten Interessenten die beabsichtigte Melioration anficht, erteilt der Gerichtshof dem Ackerbauministerium die Weisung, ob in dem Meliorationsprüfungsverfahren weiter fortzuschreiten sei oder nicht. — (Siehe darüber die Settled Land Act 1882: 45/6 Vict. c. 38 s. 48 [8] in Verbindung mit der Improvement of Land Act 1864: 27/8 Vict. c. 114 ss. 11 ff.)

V. Die Zehentablösung (commutation of tithes)[1].

Zehenten bestanden in England noch aus der katholischen Zeit. Daran änderte die Reformation nichts, nur dass eben mit der Aufhebung der Klöster unter Heinrich VIII. (27 Hen. VIII. c. 28 und 31 Hen. VIII. c. 13) die Zehenten auch an Laien kamen, die sie als nutzbringende Gerechtsame ausübten. An eine Abschaffung dachte man weder damals noch in der Folgezeit, ja nicht einmal zur Zeit der puritanischen Revolution. Denn das ganze Einkommen des Pfarrers hing an diesen Zehenten, und erst unter der Königin Anna erfolgte die Einrichtung der Pfarrerunterstützung aus Staatsmitteln (s. oben Bd. I. S. 631). In der Hauptsache blieb aber auch das Pfarreinkommen der Folgezeit auf die Zehenten angewiesen. Ja man glaubte an die göttliche Einsetzung der Zehenten damals, trotzdem Selden, der berühmte Rechtshistoriker in seinem Buche „über Zehenten" (1618) den historischen Ursprung derselben nachge-

1) Literatur: Für die Geschichte G. E. Jones, The Law of Tithes 1888, ferner die folgenden Blaubücher: Particulars relating to Commutation of Tithes 1831. Digest of Provisions respecting the Commutation of Tithes contained in the Inclosure and other Acts passed between 1757 and 1835, 2 vol. C. P. 1836 Nr. 488. Für das geltende Recht: Renton, verbo „Tithes" und von Blaubüchern: Report of Committee on the Expediency of Abolishing extraordinary Tithe Rentcharges and providing for their redemption upon equitable terms 1881, C. P. vol. XII. p. 383 ff. Report of the Royal Commission on the Redemption of Tithe Rentcharge in England and Wales 2 vol. 1892.

wiesen hatte. Spelman, der andere Rechtshistoriker von Namen sprach sich für die Göttlichkeit aus. § 219.

Schritt für Schritt machte man aber auf dem Wege der Zehentablösung Fortschritte. So schon unter Wilhelm III. Da erging eine Act (3 Will. and Mary c. 3) welche zum ersten Mal in der Geschichte der Zehenten eine feste jährliche Summe von 4 sh. per acre an Stelle von Flachs- und Hanfzehenten vorschrieb.

Das war der Anfang, das Ende aber kam erst mehr als ein Jahrhundert später.

Peel, den wir auch sonst als hervorragenden Reorganisator der Verwaltung kennen gelernt, brachte am 24. März 1835 im Unterhause den Plan einer Ablösung vor. Namentlich enthielt dieser Plan die Einsetzung einer Behörde, der späteren Tithe Commissioners, die nun ganz in dem Ackerbauministerium aufgegangen sind. Diese Zentralstelle sollte die Befugnis haben, Beamte an Ort und Stelle zu entsenden, um dort das Ablösungsverfahren einzuleiten, wo $^2/_3$ der in Frage kommenden Grund- und Bodenwerte, repräsentiert durch ihre mit Zehenten belasteten Eigentümer, es förderlich erscheinen liessen (Hans. D. vol. 27 p. 170).

Doch das Ministeramt Peel's hatte schon im nächsten Monat sein Ende, und den Liberalen, insbesondere Lord Russell war es 1836 überlassen die Reform im Peel'schen Sinne durchzuführen. Das damals ergangene Gesetz (siehe die Verhandlungen H. D. vol. 31 p. 3 ff.) ist die mit einigen Modifikationen noch heute massgebende Acte (6/7 Will. IV. c. 71). Die Grundprinzipien derselben sind kurz, wie folgt:

Die Naturalzehnten sind in Geld ablösbar, welches als Grundrente (tithe rentcharge) auf dem befreiten Grund und Boden haftet. Die Rente richtet sich nach dem wöchentlichen Durchschnittpreise des Getreides der vorangegangenen 7 letzten Jahre, und diese so gewonnenen Durchschnittspreise sind alljährlich in den Tagesblättern zu veröffentlichen (s. 56 f.).

Das Verfahren wird eingeleitet, wenn nicht weniger als alle Eigentümer von $^1/_4$ Gesamtwert des zu befreienden Grund und Bodens in der Gemeinde eine Vorversammlung aller Grundeigentümer einberufen und $^2/_3$ der Eigentümer des zu befreienden Grund und Bodens und $^2/_3$ der Zehenteigentümer dafür sind. Diese schliessen ein bindendes Abkommen (agreement) auf Einleitung des Ablösungsverfahrens ab. Das Abkommen bedarf der Bestätigung durch das Ministerium. Neben dieser voluntary commutation (s. 17 der zit. Acte) gibt es noch eine sog. compulsory (d. i. zwangsweise), die einseitig auf Parteiantrag von Interessenten eingeleitet wird (s. 37).

Das Ackerbauministerium hört die darüber entstehenden Parteienverhandlungen an und entscheidet mittelst Schiedspruch, nachdem zuvor von den Grundeigentümern der belasteten Grundstücke bestellte Einschätzer die auf jedes Grundstück in der Gemeinde entfallende Rente abgeschätzt haben (sog. apportionment). Unter besonderen Umständen kann auch eine vollständige Ablösung der Rente durch Zahlung einer Bausch- und Bogensumme (sog. redemption) erfolgen, was durch neuere Gesetze eingeführt ist.

Eine neuere Acte von 1891 (54/5 Vict. c. 8) die sog. Tithe Act hat infolge lebhafter Agitation der nonkonformistischen d. h. nicht der Staatskirche angehörigen Farmer, insbesondere in Wales, die Ablösungsrente auf den Grundeigentümer gewälzt und den bisher damit belasteten Pächter (tenant) davon befreit. Somit war für England der Rechtszustand geschaffen, den Irland schon 50 Jahre früher, 1838 durch die Act 1/2 Vict. c. 109, allerdings nicht ohne heftige Kämpfe und am Vorabend einer Revolution, erreicht hatte. Denn hier war der alte Streit zwischen protestantischem Magnaten und katholischem Pächter damit kombiniert (s. Morris Ireland 98—99 p. 113 f.).

In Schottland (s. darüber Bell, Principles of the Law of Scotland 1899 p. 339 ff. und 449 ff.) ist die Ablösung der Zehenten (hier teinds genannt) schon im 17. Jahr-

§ 219. hundert durch Gesetz geregelt worden (durch die Acte von 1633 c. 17 und 1690 c. 23). Sehr wesentlich erleichtert war diese frühe Möglichkeit einer Ablösung resp. Umwandlung in Geldrenten durch die Tatsache, dass nach der Reformation und nach Abschaffung der erzbischöflichen Würde, die meisten Zehentberechtigungen in die Hände der Krone gelangt waren. Die Zehentablösung vollzog sich früher vor der Generalablösungskommission, der High Commission of Teinds, die jetzt in dem Court of Session vollständig aufgegangen ist. Dieser Gerichtshof hat hier dieselben Funktionen, wie in England früher die Tithe Commissioners und gegenwärtig die Copyhold and Tithe Branch des Ackerbauministeriums.

VI. Ausser den eben besprochenen, dem Verwaltungsrechte angehörigen Massnahmen trugen auch eine Reihe von rein privatrechtlichen Erleichterungen viel zur Mobilisierung des Grund und Bodens bei. Unter diesen ist namentlich die Einführung eines Grundbuchsystems im Jahre 1897 durch die sog. Land Transfer Act (60/1 Vict. c. 65) zu nennen. Diese trifft Vorsorge für die allmähliche Einführung der obligatorischen Eintragung, die vorläufig nur auf die Grafschaft London beschränkt ist. Doch bietet sie insoferne einen Vorteil, als sie jedem, der 40 Jahre im Grundbuch als Eigentümer verzeichnet ist, einen unanfechtbaren Titel schafft. Freilich hat infolge des rein fakultativen Charakters der Eintragung die bona fides keinen besondern Schutz und die sorgsame Nachweisung aller Titel der Eigentumsvorgänger bei jedem Eigentumswechsel ist während der ersten 40 Jahre nach Eintragung niemandem erspart[1]).

VII. Kritische Würdigung.

Trotz der angeführten Mittel, die zur Bodenbefreiung geführt, macht die englische Landwirtschaft schon seit der Mitte des 19. Jahrhunderts eine chronisch gewordene Krisis durch. Abgesehen von der durch den Freihandel geschaffenen ausländischen Konkurrenz, wird sie noch durch 2 andere Feinde bedrängt: die Landflucht und die damit verbundene Teuerung der ländlichen Arbeitskraft. Ganze Landflecken und Dörfer werden verlassen, und der frühere Landbewohner zahlt in Gestalt seines Lebens Tribut an den städtischen oder kolonialen Mammon, denn es ist auffallend, dass selbst in den Kolonien die Engländer sehr ungern an den Landbau herantreten (s. Haggard a. a. O.).

Der tiefere Grund dieser Uebel liegt in der aristokratischen Struktur der englischen Gesellschaft, die durch die Art, wie sich Grossgrundbesitz in Familien erhält und fortvererbt, sich immer von neuem belebt und vor allem auch die Mittelklassen ergreift. Mit andern Worten: Primogeniturerbfolge und Family Settlements gelten als die Pfeiler der englischen Gesellschaft und sind trotz aller Gegengründe direkt eine biologische Erscheinung im Gehaben nicht bloss der Peerage, sondern selbstverständlich auch der hohen Finanzaristokratie, die sich gern die Allüren der Peerage aneignen und deshalb gerne eine „country family" — so lautet der technische Name — gründen möchte. Aber nicht bloss auf die obern 10 000 ist diese Neigung beschränkt: auch der kleine shopkeeper, der sich vom Geschäfte zurückzieht, legt für seine alten Tage die Ersparnisse in Grund und Boden, einer kleinen Villa, oder einem Grundbesitz von bescheidenem Umfange gerne an. Und selbst die rara avis, der Yeoman, der Grossbauer, der immer seltener wird, errichtet ein Settlement, trotzdem feststeht, dass sein Sohn vor den vielen Auszahlungssumen an Geschwister die Leistungs-

1) Interessant ist, dass wir das früheste Verlangen nach einem Grundbuch um 1660 finden, und um 1689 verlangt dies nach niederländischem Muster ein Dr. Chamberlaine. Siehe Garnier a. a. O. p. 96 ff. Zur Vorgeschichte der Act von 1897. Siehe L. Q. R. vol. XI p. 357 ff. vol. XII p. 354 ff. vol. XV p. 15 ff., ferner über die durch die Act von 1897 nicht geänderte Kompliziertheit des geltenden Grundeigentumsrechts. Siehe L. Q. R. vol. XX p. 292 ff. und 427 ff., ferner (1905) p. 23 ff.

fähigkeit seines Grundbesitzes im Kampfe mit dem Grossbetrieb kaum wird behaupten können. § 219.

Freilich hätte die Sache auch anders kommen können, und die Freihändler aus der Mitte des 19. Jahrhunderts, die im Sturme die Bodenbefreiung durchführen wollten, versprachen sich nicht wenig von diesem „Free Trade in Land". Man dachte auf diese Weise den hohen Adel vom Lebensbaum ganz abzusägen und eine Demokratie, wenngleich auch nur eine kapitalistische, herbeizuführen. Aber die althergebrachte Neigung für Primogenitur und Family Settlement hat diese Absichten vereitelt. Denn diese Neigung ist eben auch die der Mittelklassen, verstärkt noch durch die Tatsache, dass England immer reicher wird und die Nachfrage nach Grund und Boden, der so Gegenstand des Sports und Luxus geworden, täglich immer mehr steigt, ebenso wie infolge des Handels die Nachfrage nach ländlicher Arbeitskraft [1]). Treffend sagt daher Caird in seinem Buche „Landed Interest": Diese Art der Bodenverteilung, wie sie in England vorherrscht, musste sich so entwickeln, wie sie eben ist „as the gradual growth of experience in a country of moderate extent where land is all occupied, where capital is abundant and constantly seeking investment in land; and where other industries than agriculture are always demanding recruits from the children of the agricultural labourer, who find, besides, a ready outlet in those British colonies where the soil and climate are not much different from that which they leave and where their own language is spoken".

So bietet denn auch die Bodenverteilung in England das Bild, dass der grössere

---

1) Ueber die Lage der britischen Landarbeiter erhält man aus einem kürzlich veröffentlichten Blaubuch (Commons Papers 1905 Cd. 2376) eine Reihe sehr interessanter Aufschlüsse. Was zunächst die Form des Gesinde- und Dienstvertrags anbetrifft, so ist diese im Norden Englands und in Schottland eine andere, als im übrigen Vereinigten Königreiche. Dort ist die Dauer des Vertrags mindestens auf ein Jahr oder ein halbes Jahr festgesetzt, hier wird man nur für eine Woche gedungen und ausgezahlt. Im Norden finden unverheiratete Personen immer Kost und Wohnung auf dem Gutshof, in den übrigen Teilen des Reiches besteht diese Sitte nicht mehr. Nur in Wales und Irland pflegen selbst verheiratete Personen das Mittagsmahl, aber auch bloss dieses, auf dem Gutshof zu erhalten. Entsprechend dem mehr patriarchalischen Zuge, den das Arbeitsverhältnis im Norden an sich trägt, ist es dort auch noch Sitte, die Arbeiter auf besonderen Mietmärkten zu dingen, ganz so, wie dies aus Flotow's Oper „Martha" jedermann bekannt ist. Anderwärts kennt man in Grossbritannien diese Märkte nicht mehr. — Die Löhne der Arbeiter sind allenthalben im Steigen begriffen, was wohl durch die zunehmende Industrialisierung Englands verursacht ist. Wenn man die beiden Zeitpunkte 1898 und 1902 miteinander vergleicht, so ergibt sich nachstehendes Bild. Es betrugen die durchschnittlichen Wochenlöhne in:

	1898	1902		1898	1902
England	16 s. 9 d.	17 s. 5 d.	Schottland	18 s. 2 d.	19 s. 5 d.
Wales	16 s. 6 d.	17 s. 7 d.	Irland	10 s. 2 d.	10 s. 9 d.

Zu diesem Geldlohn kommt aber noch ein Naturallohn in Gestalt der Erträge aus dem den Landarbeitern als Kossäthen zugewiesenen Grund und Boden. Dieser stellte sich für 1902, als wöchentliches Durchschnittserträgnis, wie folgt:

England 13 s. $6^1/_2$ d. Schottland 15 s. $2^1/_2$ d. Irland 10 s. $5^3/_4$ d.

Einen Ueberblick darüber, wie sehr Grossbritannien seit Aufhebung der Kornzölle und seit Eintritt des Freihandels steigende Löhne der Landarbeiter erfahren hat, zeigt die folgende Tabelle, bei welcher der Nummerindex, d. h. der Vergleichsausgangspunkt für 1900 mit 100 angesetzt ist:

	1850	1860	1870	1880	1890	1900	1903
England	64	76	82	91	90	100	101
Schottland	50	60	71	85	91	100	101
Irland	56	63	71	81	95	100	101

Ueber die ökonomische Lage der englischen Landwirtschaft unterrichtet auch: F. Th. Koenig in Conrad's Sammlung nationalökonom. etc. Abhandlungen, Bd. IX. Heft 2 (1896) und H. R. Haggard, Rural England 1902.

§ 219. Teil, der gesammte landwirtschaftliche Grundbesitz, in den Händen von etwa 5—10000 Eigentümern sich befindet[1]) — ein Sechstel etwa in den von 400 Personen! — und dass dieses Uebel von Jahr zu Jahr immer mehr fortschreitet: ich meine die Konzentration des ländlichen Grundeigentums in der Hand weniger. Dafür spricht vor allem die Tatsache, dass die im Jahre 1892 ergangene Small Holdings Act (55/56 Vic. c. 31). die den Kommunalverbänden insbesondere den Grafschaften Mittel und Wege gab, das Kleinbauerntum anzusetzen, in den meisten Grafschaften ein toter Buchstabe geblieben[2]) ist (Haggard a. a. O. p. 547) und dass die zum Ackerbau verwendete Fläche von Jahr zu Jahr zurückgeht (Haggard a. a. O. p. 559).

Diese Tatsachen bewirken, dass England, trotzdem es formell politisch in seinen Institutionen eine Demokratie ist, in deren faktischer Handhabung immer eine Aristokratie oder richtiger eine Plutokratie bleibt. Diese Art der Bodenverteilung bleibt bis auf weiteres der stärkste Damm gegen das Heranbrechen einer alles nivellierenden Demo-

---

1) Grundbesitzverteilung für England und Wales 1873 (Brodrick p. 187):

Zahl der Eigentümer	Stand der Eigentümer	Fläche und Acres
400	Peers und Peeresses	5,728,976
1,288	Grossgrundbesitzer (mit mindestens 3000 Acres)	8,497,699
2,529	Squires (mit mindestens 1000—3000 Acres)	4,319,271
9,585	Grossbauern (Greater Yeomen) (mit 300—1000 Acres)	4,782,627
24,412	Mittelbauern (Lesser Yeomen) (mit 100—300 Acres)	4,144,272
217,049	Kleinbauern (1—100 Acres)	3,931,806
703,289	Häusler (unter 1 Acres)	151,148
14,459	Krondomänen und öffentl. Zwecken gewidm. Grund und Boden	1,443,548
	unbebaut (waste)	1,524,624
973,011	Summe	34,523,974

Um ferner die Unbeweglichkeit der englischen Landbevölkerung in politischen Dingen verständlich zu machen, sollen hier die Besitzverteilungen in drei dem Norden, Westen und Osten entnommene Grafschaften wiedergeben werden:

Grundbesitzverteilung aufgenommen nach dem New Domesdaybook von 1875, einer durch Royal Commission eingeleiteten Enquête (1874—75): (zit. nach Brodrick a. a. O. ch. III).

Westmoreland				Cornwell			
2	Peers	54,366	Acres	6	Peers	85,549	Acres
11	Grossgrundbesitzer	74,064	„	29	Grossgrundbesitzer	246 216	„
20	Squires	34,000	„	48	Squires	81,600	„
109	Grossbauern	54,500	„	224	Grossbauern	112,000	„
352	Mittelbauern	59,840	„	699	Mittelbauern	118,830	„
2 055	Kleinbauern	53,205	„	4 028	Kleinbauern	105,295	„
1 714	Häusler	326	„	8 717	Häusler	1,186	„
	öffentliches Eigentum	4,849	„		öffentliches Eigentum	8,285	„
	unbebautes Land	114,282	„		unbebautes Land	70,968	„

Essex			
5	Peers	68,328	Acres
39	Grossgrundbesitzer	202,445	„
87	Squires	147,900	„
387	Grossbauern	193,500	„
953	Mittelbauern	162,010	„
5 476	Kleinbauern	69,172	„
14 833	Häusler	4,033	„
	öffentliches Eigentum	76,046	„
	unbebautes Land	6,896	„

2) Der sicherste stat. Beleg dafür ist die Tatsache, dass die Kommunalverbände, die eine Gesamtschuld von etwa 260 Millionen £ haben, für diese Ansiedelungszwecke im Jahre 1898 nur 6 114 £ Schulden hatten. (Siehe Royal Statistical Society vol. 63 (1900) p. 400.) Siehe auch für Schottland Parl. D. vol. 108 (1901) p. 699 f.

kratie. So ist das Wort von Burke heute wie vor mehr als 100 Jahr, da es ausgesprochen wurde, wahr: „without question it (nämlich die Primogenitur) has a tendency (I think a most happy tendency) to preserve a character of consequence, weight and prevalent influence over others, in the whole body of the landed interest“ (Appeal from a New to the Old Whigs). § 219.

Irlands Ackerbauministerium. § 220.

Irland besitzt ein eigenes Board of Agriculture and Technical Instruction, das im Jahre 1899 (durch die Acte 62/3 Vict. c. 50) eingerichtet[1]) ist und jener englischen Staatspolitik konservativer Richtung entspricht, welche das irische Verlangen nach Home-Rule mit der Einrichtung eines Local Government zu befriedigen hofft. Hervorgegangen aus der Konsolidierung einer Reihe von schon bestehenden Verwaltungsbehörden (z. B. des Veterinärdepartements des Staatsrats für Irland, des Inspektorats für irische Fischerei u. a.) besteht es gegenwärtig aus dem Chief Secretary als Präsidenten und einem Vizepräsidenten, der der eigentliche Departementschef ist, 2 Assistant Secretaries und einer Zahl von Inspektoren, Instruktoren und Subalternbeamten.

Die Funktionen des irischen Board of Agriculture sind viel intensiver als die seines englischen Prototyps. Unter den Funktionen nimmt die Förderung des Ackerbaues und des technischen Unterrichts eine Hauptrolle ein.

Zu diesem Zwecke hat das Board eine Reihe von Beiräten, die durch Heranziehung des Laienelements gebildet sind.

Vor allem ist da das Council of Agriculture als Landwirtschaftsrat zu nennen, bestehend aus durchschnittlich je 2 Repräsentanten jedes irischen Grafschaftsrats, also etwa 64 gewählten Mitgliedern, und ausserdem aus 34 von der Verwaltungsbehörde, d. i. dem Board, aus jeder Grafschaft ernannten Mitgliedern. Präsident und Vizepräsident des Board sind ex-officio Mitglieder dieser Versammlung. Nicht nur Beiratfunktionen hat diese Versammlung, die einer irischen Legislatur kleinen Stils gleichkommt, sondern auch ein Zustimmungsrecht zu allen Ausgaben, die das Board aus seinen ihm zur Verfügung stehenden Fonds machen will. Aus seiner Mitte heraus alle drei Jahre wählt diese Legislatur im kleinen, Delegierte für 2 andere Beiräte des Board, nämlich für das Board of Technical Instruction und Agricultural Board, Beiräte, die das Board of Agriculture, d. i. die Staatsbehörde in Fragen des technischen Unterrichts und des Ackerbaues beraten. Die übrigen Mitglieder dieser beiden Boards werden von der Staatsregierung ernannt. Das erstere zählt alles in allem 21, das letztere 12 Mitglieder.

Schliesslich ist noch als Beirat das sog. Consultative Committee für solche Unterrichtsangelegenheiten zu nennen, die mit der landwirtschaftlichen Belehrung der ackerbautreibenden Bevölkerung zusammenhängen. Es besteht aus dem Vizepräsidenten des Board of Agriculture, aus je einem Vertreter der vorhin genannten Beiräte dieses letzteren, sodann aus je einem Vertreter des irischen Oberschulrats für Volks- und für Mittelschulen (der Commissioners of National Education und des Intermediate Education Board).

Im Parlamente wird das Board, das bisher eine sehr erspriessliche Tätigkeit entwickelt hat, durch den Chief Secretary, der sein nominelles Haupt ist, vertreten.

Das irische Board of Agriculture kann sich auch einen Teil der Befugnisse des irischen Congested District Board von diesem auf dessen Wunsch übertragen lassen (s. 18 der Act 62/63 Vict. c. 50).

---

1) Siehe zum folgenden: Plunkett, Ireland in the New Century 1904 ch. IX.

§ 220. Diese letztere Behörde[1]) ist im Jahre durch die Purchase of Land Act von 1891 (54/5 Vict. c. 48 s. 34 ff.) geschaffen worden. Sie besteht aus dem irischen Chief Secretary, einem Mitglied der irischen Land Commission (über diese noch weiter unten) und 5 andern von der Krone ernannten Mitgliedern. Diesem Board stehen beträchtliche Geldmittel zu Gebote (im Jahre 1899 etwa 111,152 £!). Seine Hauptfunktion ist die Herabminderung der „Bevölkerungsdichtigkeit" in den sog. „Congested Districts", d. i. in Bezirken einer Grafschaft, wo die Summe des steuerbaren Bodenwerts (rateable value) durch die Bezirksbevölkerung dividiert, weniger als 1 £ 10 s. auf den Kopf der Bevölkerung ergibt. Innerhalb eines solchen „Congested District" hat das Board dahin zu wirken, dass die überschüssige Bevölkerung abwandere und dass der Zwergbesitz nach Tunlichkeit und unter Vermittlung der Land Commission (durch Aufkauf) amalgamiert werde, sodann nach Tunlichkeit Hausindustrie, Ackerbau und Viehzucht durch Geldmittel zu unterstützen.

Die eben erwähnte Land Commission ist im Jahre 1881 durch die Land Law (Ireland) Act 1881 (44/45 Vict. c. 49 s. 41 f.) geschaffen, im Laufe der Zeit durch mannigfache Gesetze[2]) in ihrer Zusammensetzung modifiziert worden. Sie besteht heute aus 5 Commissioners, wovon einer der sog. Judicial Commissioner ein Barrister von 10jähriger Praxis sein muss, und einer Reihe von Assistant Commissioners, die teils juristisch gebildet (legal), teils Experten der Landwirtschaft sind (lay). Die Kommission judiziert bald als Kolleg, bald durch Einzelkommissäre. In letzterem Falle kann aber die Partei das Kollegium zur Entscheidung anrufen, wenn die Entscheidung nicht vom Judicial Commissioner gefällt worden ist (3 Edw. VII. c. 37 s. 88). Gewöhnlich hört der Judicial Commissioner in Verbindung mit einem Sachverständigen (lay assessor) Appellationen ab. (s. 88 [2] leg. cit.) (s. 17 der Acte 48/9 Vict. c. 73). Wenn die Kommission dann tagt, muss sie aus mindestens 3 Commissioners bestehen, von denen einer der Judicial Commissioner ist. Doch genügt nun auch in diesem Falle der Judicial Commissioner allein (s. 28 [8] der Acte 54/55 Vict. c. 48). Für jede Provinz kann die Land Commission Subkommissionen formieren (s. 43 der Acte 44/5 Vict. c. 49). Jede derselben besteht aus einem legal und lay assistant Commissioner (3 Edw. VII. c. 37 s. 87). Der Judicial Commissioner hat die Rechtstellung eines Richters, also auch für gewöhnlich seine Unabsetzbarkeit, die andern Kommissäre[3]) können, obwohl sie von der Krone (mittelst warrant unter königlichem Handzeichen) ernannt, dennoch wegen Unfähigkeit oder schlechter Amtsführung vom Lord Kanzler für Irland abgesetzt werden.

Seit 1903 (3 Edw. VII. c. 37. s. 8) fungiert noch ein zweiter vom Kanzler ernannter Judicial Commissioner.

Der Judicial Commissioner kann gegenwärtig durch den sog. „Land Judge", dem Vorsteher einer Abteilung der Chancery, die namentlich bei verschuldeten Liegenschaften Besitzübergänge unter den Bauern vermittelt und eventuell zwangsweise Versteigerung herbeiführt[4]), ersetzt werden und umgekehrt (59/60 Vict. c. 47 s. 23). Die Hauptfunktion der Land Commission, ihrer Subkommissionen und Einzelkommissäre ist die

---

1) Eine gleiche Behörde in Schottland. Ueber deren Erfolge Parl. D. vol. 109 p. 1144, 1146 f., 1152 und 1166.

2) 48/9 Vict. c. 73 s. 17; 54/5 Vict. c. 48 s. 28, 29 [1] [3] [4]; 55/6 Vict. c. 45 s. 3; 59/60 Vict. c. 47 s. 23, 52.

3) Das Gehalt eines jeden Commissioners beträgt nach einer Act von 1892 (55/6 Vict. c. 45) entweder 2500 £ mit der üblichen Beamtenpension oder 3000 £ ohne dieselbe, je nachdem er es wünscht. Das Gehalt wird aus dem Consolidated fund, wie das der Richter (s. 28 [3] der Act 54/5 Vict. c. 48) gezahlt.

4) Hervorgegangen ist dieses Departement nach Judicature Act für Irland von 1877 (40/41 Vict. c. 57 s. 7) aus dem früheren Landed Estates Court.

praktische Handhabung der irischen Landgesetze, wie sie seit 1870 ergangen sind[1]), § 220. also insbesondere die Rechtssprechung über die äusserst schwierigen Rechtsfragen, die sich aus den Beziehungen zwischen irischem Landlord und Pächter ergeben. Sie entscheidet darüber teils in erster Instanz mit Appellation an den High Court of Appeal in Ireland (s. 48 [2] der Acte 44/5 Vict. c. 49), teils selbst als Appellinstanz von den sog. irischen Civil Bill Courts, die den englischen Grafschaftsgerichten entsprechen. Eine ihrer wichtigsten Funktionen ist diejenige, welche sie durch die Land Law Act von 1896 (59/60 Vict. c. 47 in s. 40) erhalten hat, wonach sie bei verschul-

---

1) Es kann hier natürlich nicht die Aufgabe sein, die ganze irische Agrarfrage aufzurollen. Soweit sie das Verfassungsrecht berührt, ist schon oben (Bd. I. S. 197) davon gehandelt worden. Nur die einzelnen Etappen der irischen Bodengesetzgebung sollen hier angeführt werden. Da ist vor allem die Act von 1870 (33/4 Vict. c. 46) zu nennen, welche den Pächtern, die jederzeit vom Landlord weggejagt werden konnten, den Ersatz des Aufwands für Meliorationen und aufgeführte Gebäude zusprach. Sodann die oben zitierte Act von 1881, welche das „dreifache F“ an Stelle des früheren bloss prekarischen Pachtbesitzes einführte: nämlich fair rent (billige, gerechte Rente), fixity of tenure (gesicherte Pachtstelle, d. h. der Pächter, der seine Rente zahlt und den Boden nicht verschlechtert, kann nicht vertrieben [engl. „evinciert“] werden), free sale (d. h. der Pächter kann sein „Interesse“ an dem Grund und Boden verkaufen). Diese Acte sucht nur die Besitzverhältnisse, wie sie in der Provinz Ulster bereits herrschten (sog. Ulster custom), zu verallgemeinern. Die bisherigen Reformen stammen von Gladstone. Die nachfolgenden entspringen der konservativen Partei: Es sind die Act von 1885 (48/49 Vict. c. 73), die von 1888 (51/2 Vict. c. 49), von 1891 (54/5 Vict. c. 48), die sog. Purchase of Land Acts, welche unter staatlicher Geldbeihilfe den freiwilligen Verkauf von Grund und Boden zwischen Landlord und tenant ermöglichen sollen. Am weitesten steht aber nunmehr in dieser die Wyndham'sche Land Act von 1903 (3 Edw. VII. c. 37). Das Prinzip, das ihr zu grunde liegt, ist die Grundablösung durch freiwilligen Verkauf. Sie führt das Prinzip der Grundablösung durch Staatsvermittlung folgendermassen durch: die irischen Pächter (tenants) erhalten unter bestimmten Bedingungen (insbesondere wenn die Ablösungsrente, die sie nach diesem Gesetze zu zahlen hätten, um 10—40% niedriger ist als die Pachtrente, die sie kraft richterlicher Feststellung bisher zu zahlen hatten) die Kaufgelder vorgeschossen (advances). Die Barsummen hiezu werden dem sog. Irish Land Purchase Fund entnommen, der durch Eingänge einer unter Staatsgarantie stehenden $2^3/_4$% Anleihe gefüllt wird (s. 27 leg. cit.). Die für ihn gemachten Kaufgeldervorschüsse hat der bisherige Pächter, der nun zum Volleigentümer geworden, in $68^1/_2$ Jahren abzutragen. Sein Volleigentum ist aber dadurch beschränkt, dass er ohne Genehmigung der Land Commission sein so gewonnenes Eigentum weder aufteilen, noch verpachten, noch über den zehnfachen Betrag der von ihm abzutragenden jährlichen Kaufpreisrate (purchase annuity) verpfänden darf (s. 54 leg. cit.). Ausserdem kann die Land Commission, ohne dass Käufer in Sicht wären, von den bisherigen Eigentümern (owners) Güter erstehen. Diese erleiden scheinbar einen Verlust, da die Kaufpreisrente des Pächters 10—40% niedriger ist als seine frühere Pachtrente. Sie werden aber durch ein sog. bonus, d. i. ein Geschenk aus Staatsmitteln, das 12% des Kaufpreises beträgt und als Zuschlag zur Kaufpreissumme gezahlt wird, zum Verkauf angespornt (s. 48 leg. cit.). Das sog. bonus wird aus einem Staatsfond, der im Höchstbetrag 12 Mill. £ betragen darf (sog. Land Purchase Aid Fund), getragen (s. 47). Ihr Vorteil besteht darin, dass sie vor weiteren Rentenherabsetzungen sicher sind, vermöge des „bonus“ einen Teil ihres verschuldeten Guts abstossen, Schulden, die auf dem Reste lasten, vermindern und so ihr Reineinkommen eigentlich steigern können. Um zu verhüten, dass die Land Commission gar zu viel Grund und Boden ohne Aussicht auf Weiterverkauf akkummuliere, ist die Bestimmung getroffen, dass nicht mehr als für 5 Mill. £ Grundbesitz, der noch keine entsprechende Nachfrage findet, zu gleicher Zeit in den Händen der Land Commission sich befinden dürfte (s. 9 leg. cit.). Siehe über die irische Agrarfrage und Agrargesetzgebung Lecky, Democracy and Liberty vol. I. ch. II. Morris, Present Irish Questions 1901 ch. III—ch. VII. L. Q. R. vol. III. p. 133. vol. VI. p. 1 ff. vol. XIII. p. 35 ff. (Ueber die Act 1896.) Neuestens Bonn im Archiv für Sozialwissenschaften (1905) S. 554 ff. Ueber die Erfolge der Act von 1903 im ersten Jahre siehe Report of the Estate Commissioners C. P. 1905 Nr. 2471. Zur Geschichte der irischen Agrarfrage orientiert jetzt: Bonn, Die englische Kolonisation in Irland. 2 vol. 1906.

§ 220. deten Latifundien insolventer Grossgrundbesitzer auf Antrag der Pächter (tenants) die zwangsweise Parzellierung des Latifundiums anordnen und den zwangsweisen Verkauf an die Pächter zu Eigentum bewirken kann.

Auch hat die Land Commission nach der neuen Act von 1903 (3 Edw. VII. c. 37) den Ablösungspreis, den die Pächter für die Erwerbung des Eigentums den Landlords zu zahlen haben, festzusetzen. Hiebei werden ihre Funktionen durch drei sog. Estate Commissioners ausgeübt, von denen einer, vom Lord Lieutenant ernannt, Mitglied der Land Commission sein muss; die beiden übrigen werden von der Krone ernannt. Jeder der „Drei" erhält ein Salair von 2000 £ und kann von der Krone jederzeit abgesetzt werden, wogegen jedes Haus des Parlaments mittelst Adresse an die Krone Einspruch erheben darf (s. 23 l. cit.).

IX. Kapitel.

Die Selbstverwaltung.

1. Abschnitt.

Das Local Government[1]).

§ 221.

Das Kirchspiel (parish)[2]).

Dieses ist der Kern des heutigen englischen Local Government. Durch die Verbindung von Kirchspielen werden die lebensfähigsten Kommunalverbände geschaffen und die Exekutive, das Ministerium für Selbstverwaltung (Local Government Board) ist in der Lage, die einzelnen Kirchspiele gleich Dominosteinen zusammenzulegen und zu trennen, zu den verschiedensten, bald grösseren, bald kleineren Verbänden zu ge-

1) Ueber die Literatur des heutigen englischen Local Government lässt sich leider nicht viel sagen. Das seinerzeit so weltbedeutende Buch von Gneist ist in seinem grössten Teile heute als vollkommen veraltet zu bezeichnen. Die belgisch-französische Literatur wird durch die beiden Monographien von Vauthier, Le gouvernement local de l'Angleterre 1895 und von Arminjon, L'administration locale de l'Angleterre 1895 vertreten, von denen die erstere sehr gut geschrieben ist, aber als unzuverlässig und rein deskriptiv ohne Aufwand jeglicher Rechtstechnik, die letztere als oberflächlich und unbrauchbar bezeichnet werden muss. Die Engländer legen auf übersichtliche Gesamtdarstellungen des Local Government — wie es scheint — kein Gewicht. Abgesehen von der dürftigen Skizze von Wright and Hobhouse, Local Government and Local Taxation in England und Wales 1894, gibt es nur Kommentare, mitunter allerdings ganz vorzügliche, zu der Unmasse von Gesetzen. In neuester Zeit haben systematische Bearbeitungen versucht: der Amerikaner M. R. Maltbie, English Local Government of to-day, New-York 1897 und der Oesterreicher Josef Redlich, Englische Lokalverwaltung, Leipzig 1901. Meine Ansicht über dieses Buch habe ich in einer Besprechung in der Krit. Vierteljahrsschrift 1903 S. 254 ff. niedergelegt. In einer Antwort darauf (Grünhut's Zeitschrift Bd. 30 S. 559 ff.) versucht R. eine Abwehr und findet meine Kritik ungerecht. Wenn der Leser darüber ein Urteil gewinnen will, so sei er auf die kritische Besprechung des R.'schen Buches in der „Times" (Literary Supplement) vom 26. Juni 1903 und im „Standard" vom 1. September 1903 verwiesen. Sie gelten zwar der von Hirst vorgenommenen englischen Uebersetzung, jedenfalls verbesserten Gestalt des R.'schen Buches, kommen aber dennoch zu mit mir übereinstimmendem Resultate. Schliesslich sei noch unter den ausländischen Bearbeitern der englischen Lokalverwaltung meine Abhandlung im preussischen Verwaltungsarchiv 1901 S. 319 ff. und E. v. Meier in Kohler's Rechtsenzyklopädie 1903 II. Bd. S. 713 ff. erwähnt. Wie Redlich in der Schönfärberei geht v. Meier in dem Düstermalen des Bildes englischer Selbstverwaltung zu weit.

2) Zum folgenden die vortreffliche Monographie von Steer, Parish Law 1899.

stalten, je nachdem es die eine oder andere Staatsaufgabe, die der Selbstverwaltung § 221. überlassen werden soll, im einzelnen erheischt. Das ist, möchte ich sagen, der hervorstechendste Zug der modernen Reformgesetzgebung seit 1875, seit der grossen Public Health Act von 1875, dass der Exekutive in dieser Hinsicht die grösste Machtvollkommenheit gegenüber den Kommunalverbänden eingeräumt wurde. Höchste Freiheit des Individuums innerhalb des Kommunalverbandes, strengste Gebundenheit des Kommunalverbandes selbst, ein Problem, das die englische Gesetzgebung nur dadurch zu lösen vermocht, dass sie das Recht so fein und bis ins kleinste Detail durchgebildet hat. Die Haupttendenz dieser Gesetzgebung geht dahin, dass sie immer am Kirchspiele als der Grundeinheit für alle Verwaltungsaufgaben festhält, in dem Augenblicke aber, wo sie erkennt, dass das Kirchspiel zu schwach bevölkert, zu arm, oder zu klein ist, der Exekutive innerhalb eines breiten Gesetzesrahmens es überlässt, ohne Skrupel einzugreifen, zusammenzulegen und zu trennen, auf dass ein neuer, lebensfähiger Zweckverband gebildet werde [1]). Dies so mit anderen zusammengelegte Kirchspiel verliert dadurch noch lange nicht seine Existenz. Es gibt sie nur für einen besonderen Zweck auf, den zu erfüllen es ausser Stande gewesen, und nur für so lange, als es eben ausser Stande bleibt [2]).

Die Klage Gneist's und des Engländers Toulmin Smith [3]), dass das Parlament bezw. das Ministerium die alte gute Einrichtung der Friedensrichter durch neu eingesetzte Local Boards gewissermassen aufsauge, wird von englischen Schriftstellern [4]) als „romantisch“ ironisiert.

Die Kirchspiele zerfallen in 2 Kategorien, in die ländlichen und städtischen. Man würde jedoch fehlgehen, wenn man sich unter diesen letzteren wirkliche Kirchspiele mit kontinentalem Städtecharakter vorstellen würde. Sie sind sehr oft mit un-

1) Wie sehr man sich schon bei Festlegung der Armenpflegeorganisationen zu Anfang der 30er Jahre wohl bewusst war, kein „Recht auf Selbstverwaltung“ den Kirchspielen oder Kirchspielsunionen in der Armenpflege zu überweisen, ja solches Recht auf Selbstverwaltung ausdrücklich negierte, zeigt folgender Auszug aus einer zeitgenössischen Schrift (An Article on the Principles and Progress of the Poor Law Amendment act; and also on the nature of the Central Control and Improved local Administration intoduced by that statute, London 1837 p. 68 f.): „Now, if we have shown the said centralization to be good in England, we have gone some way, to prove the outcry, as to its being bad in France, to be false or ignorant. This is not the occasion, or we might show that the application of the principles of centralisation in the two countries is essentially different. The centralization of the administration of relief to the indigent may be properly said to be the revival of an old constitutional element, the executive or sovereign (i. e. central) authority under a new name. It will certainly be found, as we have indicated, that those who contend against such a principle are, pro tanto, contending for indepedent, though local and subordinate, sovereign authority; and, we venture to say, they contend against the principle as irrationally and mischievously as they would contend against the centralization or executive administration which we already possess in a „centralized“ post, a centralized collection of the revenue, a centralized army, a centralized navy, and a centralized administration of justice in the superior departments; some advantages of which last centralization were ably stated by Mr. Hayward, and were (as we think) in some respects justly urged by Lord Lyndhurst as against the Local Courts' Bill, in so far as adequate provision had not been made for the central control and influence of the superior courts of justice.“ Der Artikel, in der Edinburgh Review veröffentlicht, klingt ganz an Chadwick'sche Gedankengänge von der Zentralisation an, und ist möglicherweise von ihm oder Lord Brougham geschrieben.

2) S. Amos, Fifty Years of the English Constitution 1880 p. 141 f.

3) Toulmin Smith, Local Self-Government and Centralization 1851, p. 192—21. Ferner: J. T. Smith, Local Government Act 1858. Introduction p. 11 ff. und derselbe, The people and the Parish. The Common Law and its breakers 1858 p. 14 ff.

4) Amos a. a. O. p. 137.

§ 221. seren Landgemeinden, was Einwohnerzahl und Kulturentwicklung anlangt, zu vergleichen. Städtisch im englischen Sinne, also urban parishes heissen sie dann, wenn sie in einem urban sanitary district gelegen sind. Ein solcher städtischer Sanitätsdistrikt, urban sanitary district umfasst[1]) mitunter Gemeinden, deren Bevölkerungsziffer kaum 1000 Einwohner erreicht. Er bildet in der Regel gewissermassen die Vorstufe zur Erreichung der Stadtqualität — der englischen borough. Die in einem städtischen Sanitätsdistrikte gelegenen Kirchspiele, also die urban parishes, haben nun eine ganz andere Verfassung als die ländlichen Kirchspiele, d. h. diejenigen, welche in einem ländlichen Sanitätsdistrikt (rural district) enthalten sind. Von Wichtigkeit sind jedoch heutzutage nur die ländlichen Kirchspiele, weil nur diese selbständige Funktionen im Organismus des Local Government zu erfüllen haben. Die Funktionen der städtischen Kirchspiele sind zumeist von dem höheren Gemeinwesen, dem sie eingegliedert sind, nämlich dem urban district aufgesogen. Es hat das Local Government Board das Recht, den städtischen Kirchspielen Funktionen zu nehmen und sie dem höheren urban district zu übertragen[2]), wovon, wie die statistischen Berichte zeugen, reichlich Gebrauch gemacht wird[3]). So sind die städtischen Kirchspiele heute meistens auf die Pflege kirchlicher Angelegenheiten beschränkt[4]).

I. Das ländliche Kirchspiel (rural parish) oder die Landgemeinde.

Durch das Gesetz (56 and 57 Vict. c. 73) vom Jahre 1894[5]) ist das ländliche Kirchspiel als ein weltlicher Organismus (civil parish) vom kirchlichen Kirchspiel (ecclesiastical parish) vollkommen losgelöst worden, indem einerseits ganz neue Organe innerhalb des Kirchspiels eingesetzt worden sind, wie wir gleich sehen werden, andererseits für die Formation des weltlichen Kirchspiels ganz andere Grundsätze gelten als für die der kirchlichen Kirchspiele[6]). Wie wenig sich weltliche und kirchliche Kirchspiele decken, möge aus der Tatsache entnommen werden, dass im Jahre 1891 die Gesamtzahl der weltlichen Kirchspiele (auch poor-law parishes genannt) in England (mit Ausnahme von London) 14 488, die Zahl der kirchlichen (ecclesiastical parishes) 13 188 betrug[7]). Von 1891—1896 vermehrte sich die Zahl der letzteren um 161[8]), während die Vermehrung der ersteren wieder ihre eigenen Wege ging. Und dieser Prozess, dass kirchliches und weltliches Kirchspiel auseinanderfallen, schreitet immer mehr vor.

Die Organe des uns hier allein interessierenden ländlichen, weltlichen Kirchspiels (rural parish) sind: der Kirchspielrat (parish council), die Kirchspielversammlung (parish meeting) und die Armenaufseher (overseers)[9]). Der Kirchenspielrat muss nur in

---

1) So umfasst der urban district von Acberayvon (Grafschaft Cardigan) nur einen Marktflecken und Kirchspiele, deren Bevölkerungszahl zwischen 170 bis 1800 Einwohnern schwankt. S. Parl. Papers 1898 vol. 79 p. 333.

2) Local Government Act 1894 (56/57 Vict. c. 73) s. 33.

3) Annual Report of Local Government Board 1898/99 p. 40, wo für das Jahr 1898 nicht weniger als 268 Uebertragungen vorgenommen worden sind.

4) Steer, Parish Law p. 216.

5) Im folgenden mit L.G.A. 1894 bezeichnet.

6) Für die Formation der ländlichen weltlichen Kirchspiele gelten die Grundsätze der L.G.A. 1894 s. 36 ff., für die Formation der kirchlichen die Church Building Acts 1818—1884 und die Church Endowment Act 1843 (6/7 Vict. c. 37).

7) Wright and Hobhouse a. a. O. p. 7 Note d.

8) Parl. Papers 1896 vol. 67 Part 6 p. 951.

9) Das sind die unbedingt notwendigen Organe. Daneben können und werden zumeist noch assistant overseers, Gehilfen des Armenaufsehers, und collectors, Steuereinnehmer, mit Gehalt angestellt.

Kirchspielen eingerichtet werden, welche eine Einwohnerzahl von über 300 Seelen haben. § 221. Er setzt sich aus Mitgliedern zusammen, die von den Kirchspielwählern (parochial electors)[1]) gewählt werden. Das Amt der Gemeinderäte, parish councillors, ist Ehrenamt und dauert ein Jahr. Ihre erste Aufgabe nach ihrer Konstituierung ist die Wahl eines Vorsitzenden (Chairman), dessen Würde ebenfalls ein Jahr dauert. Für die gewählten Mitglieder des Kirchspielrats besteht keine Annahmepflicht. Die Funktionen des Kirchspielrats sind Verwaltung des Kirchspielvermögens, zu welchem Zwecke der Kirchspielrat juristische Person des Civilrechtes ist, Ueberwachung der milden Stiftungen weltlichen Charakters innerhalb des Kirchspiels (charities), Ausschreibung von Steuern als Zuschläge zur Armensteuer (poor rate) — doch nicht über ein gewisses Maximum! —, Einwendungen gegen zu hohe Einschätzung des Kirchspiels zur Armensteuer bezw. zur Grafschaftssteuer, die von den höheren Lokalinstanzen vorgenommen wird, Bestellung der Armenaufseher, Verteilung von Land an kirchspielsangehörige Taglöhner zu Eigentum (allotment), Anträge auf Expropriation zur Erreichung dieses Zweckes.

Sodann kann der Kirchspielrat eine ganze Reihe von Verwaltungsfunktionen dadurch gewinnen, dass die Kirchspielversammlung sog. adoptive acts annimmt. Letztere stellen Gesetze dar, welche ganze Verwaltungszweige, wie Beleuchtung, Bewässerung, öffentliche Bibliotheken, Badeanstalten, die Anlegung von neuen Kirchhöfen nach den Burial Acts 1852—1900 und Krematorien (Act von 1902: 2 Edw. VII. c. 8) etc. regeln und es der Kirchenspielversammlung überlassen, sie anzunehmen — daher „adoptive acts"! Meist sind solche Verwaltungszweige hier umfasst, welche ein grösseres Komfortbedürfnis oder Lokalbedürfnisse, an deren Befriedigung dem Staate weniger gelegen ist, voraussetzen, wo also der Staat ruhig abwarten kann, ob das Kirchspiel die Akte annehmen will oder nicht.

Die Kirchspielversammlung setzt sich aus den (parochial electors) Kirchspielwählern zusammen. Dort, wo ein Kirchspielrat nicht besteht — also in der Regel in Kirchspielen mit einer Bevölkerung unter 300 Einwohnern — fallen natürlich alle von uns früher aufgezählten Funktionen des Kirchspielrats der Kirchspielversammlung zu. Aber selbst dort, wo ein Kirchspielrat vorhanden ist, liegt der Versammlung ob, in allen wichtigen Verwaltungsakten, die das Kirchspiel betreffen, zuzustimmen, z. B. Auflassung von Gemeindewegen, Aufnahme von Darlehen, Erhebung einer höheren Kirchspielsteuer, als das Gesetz dem Kirchspielrate einräumt, Annahme der sog. „adoptive acts". Schliesslich kann sich die Kirchspielversammlung einer Reihe von Befugnissen, die sonst dem Kirchspielrate zuständen, von der höheren Kommunalbehörde (dem Grafschaftsrate) delegieren lassen und zwar besonders[2]) in kleinen Kirchspielen, die einen gemeinsamen Kirchspielrat durch order der höheren Kommunalbehörde (Grafschaftsrat) erlangt haben.

Die Armenaufseher werden vom Kirchspielrate resp. von der Kirchspielversammlung (wo nur diese vorhanden ist) aus der Zahl der Kirchspielangehörigen, die armensteuerpflichtig sind, gewählt. Erfüllung der Steuerpflicht und dauernder Wohnsitz im

---

1) Parochial electors sind diejenigen, welche im Parochial register eingetragen sind. Dieses letztere besteht aus dem Parliamentary register, das die Parlamentswähler des Kirchspiels, und dem Local government register, das die dem Kirchspiele angehörigen Grafschafts- und Städtewähler, d. h. Personen enthält, die berechtigt sind, zum Grafschaftsrate bezw. Stadtrate, der über dem Kirchspiel thront, zu wählen. Siehe darüber noch weiter unten. Charakteristisch ist, dass für die Kirchspiel- und ländlichen Distriktswahlen Frauen Wähler sind und gewählt werden können. Für Grafschafts- und Städtewahlen sind nur unverheiratete Frauen Wähler, können jedoch nicht gewählt werden. Für das Parlament können Frauen weder wählen noch gewählt werden. S. oben Bd. I. S. 259.

2) L.G.A. 1894 s. 19 (10).

§ 221. Kirchspiel ist nicht erforderlich [1]). Ihr Amt ist Ehrenamt mit Annahmepflicht. Gesetzlich aufgezählte Exkusationsgründe sind ihnen gewährt. Ihre Hauptaufgabe besteht in der Einschätzung und Erhebung der Armen- und Grafschaftssteuer nach einer von der höheren Kommunalbehörde (Grafschaftsrat resp. board of guardians) vorgeschriebenen Steuerquote, die das Kirchspiel trifft [2]). Sie haben in dringenden Fällen Armenunterstützung anzuweisen — ein Geschäft, das sonst den Beamten des höheren Kommunalverbandes — nämlich dem relieving officer der Armenunion obliegt. Sie nehmen die Registrierung der Kirchspielwähler (parochial electors), die Registrierung der Urlisten von Geschworenen vor. Wenn im Kirchspiel kein Kirchspielrat vorhanden ist, sind die Armenaufseher mit der Vermögensverwaltung des Kirchspiels betraut und für diese Zwecke juristische Person — sogenannte sole corporation.

II. Das städtische Kirchspiel.

Die Verfassung desselben ist teils durch das Common Law teils durch die Gesetze von 1818/1819 (58 Geo. III. c. 69 und 59 Geo. 3 c. 85) geregelt. Nach Common Law existiert in manchen städtischen Kirchspielen eine sog. select vestry, d. i. eine Oligarchie von Kirchspielangehörigen. Diese select vestry, ein kleiner Bruchteil der eigentlichen vestry d. i. Versammlung aller Kirchspielangehörigen, regiert, nachdem sie die eigentliche vestry durch langjährige Uebung aus dem Sattel gehoben hat. Nach statute law, den oben angeführten Gesetzen, gibt es in den städtischen für gewöhnlich eine Kirchspielversammlung, vestry, deren Mitglieder aus allen Kirchspielangehörigen ohne Unterschied des Geschlechts — vorausgesetzt, dass sie zur Armensteuer eingeschätzt sind — besteht. Abgestimmt wird hier nach Pluralvoten: Wer eine Armensteuer von 50 £ zahlt, verfügt über zwei Stimmen. Je 25 £ erweitern das Stimmrecht um ein Votum, sodass man als Maximum über 6 Stimmen verfügen kann [3]). Der Vorsitzende dieser Versammlung ist ge-

1) Steer a. a. O. p. 360.

2) Die Vorschrift der Steuererhebung geht von dem Grafschaftsrat aus und ist an die Vorsteher der Kirchspielarmenunion gerichtet (County Rates Act: 15/16 Vict. c. 81).

A.

1 Name of Parish	2 County Rate at (sh.) in the pound
	Lstr. s. d.

Auf das Kirchspiel X entfällt nun nach der Berechnung des Valuation Committee in der Grafschaft eine Steuerquote, z. B. y Shillinge, welche auf das Pfund steuerbarer Reinerträgnisse von Kirchspielgrundeigentum gelegt werden sollen. Die Berechnung, wie viel auf den einzelnen Steuerzahler im Kirchspiel kommt, hat vom Armenaufseher zu erfolgen, wobei er sich der sog. Valuation list, vorgeschrieben durch 25/26 Vict. s. 103 (Schedule), zu bedienen hat.

B.

I Name of occupier	II Name of owns	III Description of Property	IV Estimated Extent	V Gross Ext. Rental	VI Valuable value

Folgt eine höchst einfache Berechnung, die sich auf das Multiplizieren der in Kolonne 2 (Liste A) mit den in Kolonne VI (Liste B) festgestellten Zahlen beschränkt. Aber selbst das heisst mitunter von dem Armenaufseher zu viel verlangen. Siehe darüber noch weiter unten.

3) Steer a. a. O. p. 213.

wöhnlich der Priester des Kirchspiels. Armenaufseher [1]) gibt es auch hier ebenso wie im § 221. ländlichen Kirchspiel, nur dass man zur vestry hier nicht besonders Vertrauen zu haben schien und die Anstellung der Armenaufseher den Friedensrichtern oder deren kleinen Sitzungen (petty sessions) überliess. Dieser Mangel an Zutrauen zur vestry, der den select vestries nach Common Law gegenüber ebenso berechtigt ist, wie gegenüber den mit Pluralvoten ausgestatteten vestries der georgischen Gesetzgebung, führte, wie wir nun leicht begreifen können, zu jener Bestimmung der L.G.A. von 1894 (s. 33), wonach das Ministerium Befugnisse den Kirchspielen nehmen und den höheren Distriktverbänden (urban district resp. urban district council) übertragen kann, eine Befugnis von der, wie wir hörten, das Ministerium reichlich Gebrauch macht.

III. Die Aufsichtsgewalt über die Kirchspiele ist eine gewaltige und wird teils vom Grafschaftsrate (county council), teils vom Ministerium für Selbstverwaltung, teils von beiden gemeinschaftlich geübt. Die Aufsicht erstreckt sich nach 3facher Richtung.

Vor allem hat das Ministerium die Bestätigung von bye laws, d. s. Polizeiverordnungen, die der Kirchspielrat mitunter — so z. B. zur Aufrechterhaltung der Ordnung auf offenen Plätzen und Gärten — erlässt.

Sodann die Kontrolle über die Vermögensverwaltung übt in minder bedeutenden Angelegenheiten der Grafschaftsrat, in wichtigeren, so z. B. Aufnahme von Darlehen oder wenn Kirchspielgut verkauft werden soll, Grafschaftsrat und Ministerium nebeneinander aus. Die Jahresrechnungen der Kirchspiele, insbesondere die der Armenaufseher, werden alljährlich von ministeriellen Beamten, den sogenannten district auditors, geprüft.

Schliesslich, was ganz besonders hervorgehoben werden muss, besteht die Aufsichtsgewalt des Grafschaftsrates und des Ministeriums darin, dass sie Kirchspiele neubilden, umbilden und zusammenlegen können, je nachdem das Bedürfnis dafür vorhanden ist. Nach dem Gesetze (L.G.A. 1894 s. 36 [13]) ist allerdings das Ministerium damit betraut, kann jedoch diese Befugnis dem Grafschaftsrate delegieren und delegiert auch dieselbe jahraus jahrein [2]). Als originäre Gewalt Kirchspiele zusammenzulegen, hat der Grafschaftsrat die Befugnis, Kirchspiele zur Bildung eines gemeinsamen Kirchspielrats zusammenzufügen (L.G.A. 1894 s. 1 [1 b.])

IV. Die Kirchspielgruppen oder Kirchspielunionen.

Wie ungezwungen die Aufsichtsbehörden bei Zusammenlegungen der Kirchspiele zur Durchführung von Verwaltungsaufgaben verfahren, haben wir soeben gehört. Namentlich zu 4 grossen Verwaltungszwecken sind diese Zusammenlegungen durch besondere Gesetze seit den 30er Jahren des 19. Jahrhunderts geregelt worden. Diese 4 Verwaltungsaufgaben sind Armenpflege, Gesundheitspolizei, Wege- und Schulverwaltung. Daneben gibt es nun eine Reihe von anderen Spezialgesetzen, welche die Möglichkeit solch zwangweiser Zusammenlegungen von Kirchspielen für die verschiedensten Verwaltungsaufgaben vorsehen. Gewöhnlich ist der Gang der Gesetzgebung ein experimentierender, versuchsweise prüfender, ehe er in dauernde Richtung gebracht wird. Zuerst werden gewöhnlich sogenannte adoptive acts, deren Bedeutung wir oben kennen gelernt haben, den Kirchspielen unterbreitet. Ihre Annahme ist den Kirchspielen freigestellt. Durch sie erfolgt nun eine ausführliche Regelung desjenigen Verwaltungs-

1) An deren Stelle wie in Verbindung mit ihnen treten sehr häufig die alten churchwardens, welche von der vestry gewählt sind und in den städtischen Kirchspielen für weltliche Zwecke oft die Funktionen der Armenaufseher zu versehen haben. Für kirchliche Zwecke haben sie allerdings ein ausgedehntes Feld ihres Wirkens.

2) S. Annual Report 1898 a. a. O. p. 34/35.

§ 221. zweiges, dessen Erfüllung durch Local Selfgovernment gewünscht wird. Zugleich werden besondere auf lokaler Grundlage gewählte Spezialbehörden (commissioners oder boards) in dem betreffenden Gesetze vorgesehen und diesen die Möglichkeit, eine Spezialsteuer zu erheben, zugestanden. Daneben können durch Lokalakte (local acts) Abweichungen von dem Rahmen der adoptive acts festgesetzt werden, sowohl was die Spezialbehörden und ihre Verwaltungstätigkeit als auch was die Spezialsteuern anlangt. — Bewähren sich nun die Spezialbehörden und die Spezialsteuern, die in den Lokalakten vorgesehen sind, so wird der Inhalt der lokal verschieden gefärbten rechtlichen Bestimmungen einheitlich zusammengefasst, dasjenige — Behörde oder Steuer — was sich bewährt hat, herausgehoben und in einem Gesetze konsolidiert. Ein solches Gesetz heisst dann Clauses Act. Nun wirken Spezialbehörden und Spezialsteuern, teils auf Grund der Adoptive Acts teils durch Clauses Acts eingerichtet, ruhig nebeneinander, so dass eine stattliche Reihe von Spezialverbänden — getragen durch Spezialbehörden und Spezialsteuern — in einem und demselben Kirchspiel oder in mehreren Kirchspielen ihre Tätigkeit gleichzeitig und nebeneinander entfalten. Und nun kommt wieder eine Konsolidierung, aber nicht mehr eine Konsolidierung der Gesetze, wie in Gestalt der Clauses Acts, sondern eine Konsolidierung der Spezialverbände. Der Spezialverband, der sich am lebensfähigsten und kräftigsten bewährt hat, wird am Leben erhalten und die anderen Spezialverbände neben ihm verschwinden, indem ihre Aufgaben dem kräftigsten unter ihnen übertragen werden. Gewöhnlich geschieht dies in dieser Weise, dass die Verwaltungsaufgaben eines board oder einer anderen Spezialbehörde (commissioners) dem board des kräftigsten Verbandes überwiesen werden. Die Spezialsteuer des verschwindenden Verbandes geht in der Spezialsteuer des kräftigsten Verbandes unter oder wird deren Annex. — So sind seit Beginn der 30er Jahre die Sanitätsverbände, der Kern der Kirchspielunionen, entstanden. Vor dieser Zeit besass man für die verschiedensten, lokalen Verwaltungsaufgaben in England nur eine Reihe von Spezialverbänden, als welche die einzelnen Kirchspiele oder Gruppen von Kirchspielen auftraten. Solche Verwaltungsaufgaben, für welche Spezialverbände meist durch adoptive acts eingerichtet werden konnten, waren Feuerlöschwesen, Baupolizei, Strassenreinigung und -Pflasterung, Wasserleitung, Kanalisation, Einrichtung von Schlachthäusern, Markt- und Messepolizei, Einrichtung von Friedhöfen u. a. m. Im Jahre 1848 erkannte man, dass es weit besser sei, diese Gesetzgebung und Spezialverbände zu konsolidieren. Es erblickte die erste Public Health Acte das Licht der Welt und daher kommt es, dass selbst heute unter Public Health die meisten Verwaltungsaufgaben, wie wir bald hören werden, insbesondere Gesundheits-, Bau-, Strassenpolizei, dann Kanalisation und Wasserleitung als lokale Verwaltungsaufgaben verstanden werden. Die Public Health Acte konsolidierte vorwiegend die materiellrechtlichen Bestimmungen der früheren Lokalakte und setzte in jenen Städten, die keine Spezialbehörden für die Verwaltungsaufgaben des Public Health hatten, die local boards of Health ein. Das bedeutete allenfalls auch eine teilweise Konsolidierung der Spezialbehörden. Auf dem platten Lande dagegen und den Städten, welche durch Lokalakte besondere Spezialbehörden erlangt hatten, dauerte der alte Zustand der Nebeneinanderverwaltung von Spezialbehörden ruhig weiter. Und solche Spezialverbände gab es noch neben denjenigen, welche Public-Health-Aufgaben zu lösen hatten, in grosser Zahl, so z. B. eigene Wegeverbände, Kirchspielunionen für Armenpflege u. s. w. Wandel, d. h. Konsolidierung dieser Spezialverbände, brachte erst die Public Health Acte von 1875. War die von 1848 vorwiegend eine Konsolidierung der Gesetzgebung, so bedeutete die letztere eine Konsolidierung der Spezialverbände. Das endgültige Ergebnis dieser war, dass eine

Kirchspielgruppe, nämlich der sanitary district — weil der lebenskräftigste — als Kern aller Kirchspielvereinigungen hervortrat und die Aufgaben der anderen Spezialverbände neben ihm auf sich nahm und noch gegenwärtig immer mehr auf sich nimmt. Stadt- und Landkirchspiele werden nun seit 1875 von höheren Distriktverbänden für die Zwecke des Public-Health umfasst. Die 1862 gebildeten Spezialverbände für Landstrassen auf dem platten Lande[1]) wurden 1878 mit dem Sanitätsdistrikt (sanitary district) verknüpft. 1894 erlangte der ursprüngliche Sanitätsdistrikt auf dem Lande die Funktionen der Kirchspielunion. So geht die englische Gesetzgebung gerade den entgegengesetzten Weg, den wir in Deutschland schon seit den Lehren der konstitutionellen Doktrin zu nehmen beflissen sind. Bei uns konnte man unter der Kampfparole „Grundrecht der freien Gemeinde" nicht genug Verwaltungsbefugnisse der Gemeinde überantworten und dies auf einmal, ohne jegliche Prüfung, ob die Gemeinde auch tatkräftig sei. In England gerade seit ungefähr derselben Zeit (1848) dieses sorgsame Abwägen und Prüfen, ob Verbände die Verwaltungsaufgaben tragen könnten, gleichsam eine Art Darwin'scher Auslese, geleitet und dirigiert von der Gesetzgebung mit dem Ergebnis, dass nur der lebensfähigste Verband schliesslich übrig bleibt! Daneben können nun neue Verwaltungszwecke auftreten, sie machen wie die früheren Public-Health-Aufgaben ebenfalls ihre Lehrjahre durch: Adoptive Acts — Spezialbehörde und -Steuern — Clauses Acts — Konsolidation der Gesetzgebung — und schliesslich Konsolidation der Verbände. Das ist der Gang der englischen Gesetzgebung, dieser Art von Verbandauslese — die mit einer Unmasse von Spezialverbänden beginnt und mit ihrer Konsolidation endigt. Wie hier bei den Kirchspielunionen, werden wir denselben Gang der Gesetzgebung im Verhältnis von Grafschaft kennen lernen. 3 Spezialverbände sind heute als Vereinigungen von Kirchspielen besonders hervorzuheben. Es sind dies diejenigen, welche für 3 Hauptverwaltungszweige, nämlich Armenpflege, Public-Health und Wegeverwaltung, eingerichtet sind. Die Spezialverbände für das Volksschulwesen haben seit 1903 aufgehört. § 221.

Die Armenpflegeunionen. § 222.

Sie sind durch das hochbedeutsame Gesetz (4/5 Will. c. 76) von 1834 eingeführt worden und sind zwangsweise gebildete Vereinigungen von Kirchspielen für die Zwecke der Armenpflege. Die Organe einer solchen Union sind der Armenpflegerat (board of guardians), das Armensteuereinschätzungskomitee (union assessment committee), die Beamten, welche die Armenunterstützung verabreichen (relieving officers), sodann ein Heer von bezahlten Beamten, welche das board of guardians anstellt, wie z. B. die Unionärzte, der Armenhausdirektor, der Clerk, der Kassier der Union u. a. m.[2]).

Das wichtigste Organ der Union ist der Armenpflegerat (board of guardians). Derselbe setzt sich aus Delegierten der einzelnen Kirchspiele zusammen, welche von den Kirchspielwählern (parochial electors) jedes einzelnen Kirchspiels gewählt werden. Frauen sind hier ebenso, wie für die Organschaft der Kirchspiele, Wähler und wählbar. Das Amt eines Armenpflegers (guardian) ist ein Ehrenamt mit Annahmepflicht und dauert 3 Jahre. Der Grafschaftsrat bestimmt die Zahl der guardians in den ländlichen Unionen, die, wie wir wissen, mit den ländlichen Gesundheitsdistrikten (rural sanitary district s. w. unten) identisch sind[3]). In den übrigen Unionen bestimmt das Ministerium (Local Government Board)[4]) die Zahl der Armenpfleger. — Die wichtigste

1) In den Städten war diese Verknüpfung schon 1848 zur Tatsache geworden.
2) S. die genaue Aufzählung derselben bei Steer a. a. O. p. 355.
3) L.G.A. 1894 s. 60.
4) 4/5 Will. IV. c. 76 s. 38 und 39 und 7/8 Vict. c. 101 s. 18.

§ 222. Funktion des Armenpflegerats (board of guardians) ist die Vermögensverwaltung, zu welchem Zwecke das board juristische Person des Vermögensrechts ist, und die Gewährung der Armenunterstützung an den Unterstützungsberechtigten. Der Armenpflegerat hat ferner über die Unterbringung der Armen in Armenhäusern (d. i. in-door-relief) oder über Gewährung von Armenunterstützung ausserhalb des „gefürchteten" Armenhauses (d. i. out-door-relief) zu entscheiden. Er bestellt das sog. „visiting committee" aus seiner Mitte, um die Armenhäuser (workhouses) der Union zu besichtigen[1]. Er veranlasst die Friedensrichter, die Ausweisung eines nicht unterstützungsberechtigten Armen (order of removal) zu verfügen. Er kann, ja er muss in Fällen der Dringlichkeit auch einem Nichtberechtigten Armenunterstützung gewähren gegen nachträglichen Regress an die dauernd verpflichtete Armenunion[2]. Aus seiner Mitte bestellt der Armenpflegerat das Steuereinschätzungskomitee (union assessment committee). Dieses hat von den Armenaufsehern die Steuerkataster, welche genaue Angaben von Person, Liegenschaft und Erträgnis enthalten, zu verlangen und endgültig festzustellen (valuation list)[3], Steuerkataster, die mit Rücksicht darauf, dass die Armensteuer die Grundlage der Lokalbesteuerung ist, von der weittragendsten Bedeutung bleiben.

Der Armenpflegerat verteilt die Armenlasten der Union auf die einzelnen Kirchspiele nach dem steuerbaren Reinerträgnis aller in einem Kirchspiele befindlichen Grundstücke, wobei die früher genannte valuation list zu grunde gelegt wird. An der Hand der Liste nehmen nun die Armenaufseher die Unterverteilung der auf das Kirchspiel entfallenden Steuerquote vor[4].

Die Aufsichtsgewalt über die Unionen übt zum grössten Teile das Ministerium (Local Government Board) aus, indem es zwanglos und ohne die Initiative der einzelnen Unionen abzuwarten, schon bestehende zu grösseren verbinden bezw. in kleinere Teile auflösen, mitunter sogar ein einzelnes Kirchspiel mit der Unionseigenschaft ausstatten kann[5]. Das Ministerium kann die Auflösung von Unionen durch Orders begleiten, welche den Vermögensübergang auf die Eigentumsnachfolger der aufgelösten Unionen näher regeln (Act von 1904: 4 Edw. VII. c. 20. s. 3). Das Ministerium muss seine Zustimmung zur Anstellung der bezahlten Unionsbeamten (Inspektor, Armenhausdirektor etc.) geben. Schliesslich übt das Ministerium eine bis ins kleinste Detail reichende Verordnungsgewalt, so z. B. wie Kontrakte vom Armenpflegerat abzuschliessen seien, wie die Geschäftsordnung des Armenpflegerats und die Form seiner Beratungen beschaffen sein müsse u. a. m.[6] und kontrolliert durch ministerielle Beamte (poor law inspectors) die wirkliche Befolgung derselben[7], sowie durch besondere Revisionsbeamte (district auditors) die Kassengebahrung der Union.

Neben dem Ministerium üben die Friedensrichter der Grafschaft in petty sessions eine gewisse Kontrolle, indem sie die wirkliche Erhebung einer vom Armenpflegerat vorgeschriebenen Steuer erlauben (allowance) und Exekutionsmandate (warrants) gegen

---

1) Archbold, Poor Law 1898 p. 283.
2) Dies ist der Fall der sog. casual poor. S. Archbold a. a. O. p. 324 und 325.
3) Ueber deren Inhalt s. oben S. 414 Note 2.
4) Steer, Parish Law p. 378, 379 und 330 ff.
5) Steer a. a. O. p. 337.
6) So finde ich bei Glen, General Orders relating to the Poor Law p. 1190 und 91 eine Ordre des Ministeriums, welche dem Armenpflegerath verordnet, den Frauen der Armenhäuser trockenen Thee, Zucker und Milch zu verabreichen. Sogar die Art und Zubereitung der Speisen wird vom Ministerium geregelt und zwar durch sog. Dietary Table (s. Glen a. a. O. p. 1061). Die wirkliche freie Sphäre des Armenpflegerats ist die Entscheidung über die Art der Armenunterstützung, die dem einzelnen zu gewähren ist.
7) S. Archbold, Poor Law a. a. O. p. 5, 27, 35, 36, 100 und 285.

widerspenstige und säumige Steuerschuldner erlassen, wobei ihnen ein Prüfungsrecht über die Rechtmässigkeit und Gültigkeit der Steuererhebung zusteht. Auch können die Friedensrichter in Fällen der Dringlichkeit den Armenaufsehern resp. den Armenunterstützungsbeamten (relieving officers) den Auftrag erteilen, Armenunterstützung selbst ausserhalb des Armenhauses (also out-door-relief) zu erteilen. § 222.

Das Recht des Unterstützungswohnsitzes und der Niederlassung. (Law of settlement[1]). § 223.

Unter settlement versteht die englische Rechtsterminologie ungefähr das, was wir Unterstützungswohnsitz nennen könnten. Burns, Justice of the Peace definiert „settlement", wie folgt (IV. p. 316): „the right acquired in any by the modes pointed out by the poor-laws, to become a recipient of the benefit of those laws in that parish or place which provides for its own poor where the right has been last acquired". Dass dies englische Recht weit davon entfernt ist, unserem deutschen Recht gleich zu kommen, werden wir alsbald sehen.

Die Niederlassungsgesetzgebung beginnt schon im Mittelalter seit dem 12. Regierungsjahre Richards II. und entwickelt sich im Anschlusse an die Verbote des Vagabundierens. Die der Unterstützung bedürftigen Personen sollen an jene Orte, wo sie geboren sind oder wo sie ihr Domizil aufgeschlagen haben, abgeschoben werden. Diese beiden Tatsachen: Geburt und Domizil sind die für das Niederlassungsrecht und den Unterstützungswohnsitz (settlement) damals entscheidenden Tatsachen.

Unter Karl II. kamen dann noch andere hinzu (13/4 Car. II. c. 12) insbesondere ein 40tägiger Aufenthalt in der Gemeinde oder Innehabung eines liegenden Guts im Jahreswerte von 10 £. Eine Act aus der Zeit nach der glorreichen Revolution (3 Will. and Mary c. 11) vervollständigte die Reihe der den Unterstützungswohnsitz begründenden Tatsachen, indem sie noch hinzufügte: die Ausübung eines öffentlichen Ehrenamts im Kirchspiel, Teilnahme an den Kommunalsteuern, Taglöhnerarbeit durch ein Jahr innerhalb des Kirchspiels, Lehrlingszeit in Verbindung mit Wohnsitz im Kirchspiel.

Die nachfolgende Gesetzgebung, die bis in die Zeit Georgs IV. ausschliesslich im Interesse der damals allmächtigen Landed Gentry die Voraussetzungen für die Erlangung des Unterstützungswohnsitzes in die Höhe schraubte, schuf ein Chaos gesetzlicher Bestimmungen, das nur die Freizügigkeit der arbeitenden Klassen lähmte und dem reichen Grund- oder Fabriksherrn Gelegenheit bot, die Unterhaltung seiner Arbeiter während der „saisonlosen" Zeit auf die Schultern des nächstgelegenen Kirchspiels zu schieben. Die im Jahre 1834 tagenden Poor Law Commissioners deckten insbesondere folgende Uebelstände auf: Vor allem den, dass die Grundherrn und ihre Pächter gewöhnlich zu ihrem Kirchspiel nicht gehörige Arbeiter beschäftigten, die man nach der Saison abschieben konnte, dass sie diese Taglöhner immer für weniger als ein Jahr beschäftigten, um sie nicht niederlassungsberechtigt zu machen, dass sie schliesslich aus dem gleichen Grunde immer Vorsorge trafen, dass der Arbeiter nicht in dem Kirch-

1) Literatur: Für die Geschichte: vorzügl. L. Q. R. vol. IV. p. 40—51. Für Geschichte und das geltende Recht: statt aller Aschrott, Das englische Armenwesen in seiner historischen Entwicklung und in seiner heutigen Gestalt 1886 (Schmoller's Forschungen Bd. IV. [4]). Derselbe, Die Entwicklung des Armenwesens in England seit 1885 (Sep.-Abdr. aus Schmoller's Jahrbuch 1898, Bd. XXII. N. F. Heft 2) und Steer, Parish Law p. 428—441. In Schottland wird settlement erworben, durch Geburt oder 3jährigen Aufenthalt in der Gemeinde (Kirchspiel) (61/2 Vict. c. 21), ausserdem durch Heirat, und Abstammung sog. „derivative settlements", Irland hat kein Recht des Unterstützungswohnsitzes (settlement).

§ 228. spiel seines Beschäftigungsortes schlafe. Abgesehen davon, dass durch diese Praktiken Kirchspiele, die niemals etwas von diesen Arbeitern hatten, sie in schlechten Zeiten und namentlich, wenn sie altersschwach geworden, erhalten mussten: der Arbeiter selbst verlor allen Antrieb zum arbeiten, da er sich ja im schlimmsten Falle immer von seiner Kirchspielgemeinde, in der er den Unterstützungswohnsitz erworben hatte, unterhalten wusste.

Die von der Poor Law Commission zur Abhilfe dieser Uebelstände gemachten Vorschläge fanden nur teilweise in dem Armengesetze von 1834 (4/5 Will. IV. c. 76) Verwirklichung. Die darauffolgende viktorianische Gesetzgebung schuf einiges zur Vereinfachung des Unterstützungswohnsitzes nötig gewordene. Sie führte vor allem den bisher unbekannten Status der Irremovibilität ein, d. h. den Grundsatz, dass nach einem (ursprünglich 5 Jahre umfassenden, gegenwärtig seit 28/9 Vict. c. 79 s. 8 auf ein Jahr herabgesetzten) Zeitraum der Unterstützungsbedürftige aus seinem Wohnorte nicht abgeschoben werden darf, gleichgültig, ob er den Unterstützungswohnsitz (settlement) daselbst erworben hat. Durch die Union Chargeability Act von 1865 (28/9 Vict. c. 79) wurde die Kirchspielunion, d. h. die Vereinigung mehrerer Kirchspiele und nicht mehr das einzelne Kirchspiel zur Trägerin der Armenlast, wodurch die Lastenbasis naturgemäss verbreitert wurde. Durch eine Reihe von Acten (8/9 Vict. c. 117; 10/11 Vict. c. 33; 24/5 Vict. c. 76; 25/6 Vict. c. 113; 26/7 Vict. c. 89)[1]) wurde die Abschubmöglichkeit auch nach Schottland und Irland ausgedehnt, aber bis auf den heutigen Tag können englische Arme nicht von Irland nach England abgeschoben werden. Schliesslich ist der Versuch der Divided Parishes and Poor Law Amendment Act von 1876 (39/40 Vict. c. 61 s. 35) zu erwähnen, den heimatsrechtlichen Charakter des Settlementbegriffes zu einem modernen Unterstützungswohnsitz, wie ihn unser Reichsrecht seit 1870 kennt, dadurch umzugestalten, dass die sog. derivativen Erwerbsarten desselben, die sich generationsweise forterben, auf ein Minimum beschränkt wurden. Nur das Weib soll den Unterstützungswohnsitz des Mannes und nur die Kinder bis zum 16. Lebensalter den Unterstützungswohnsitz des Vaters resp. der verwitweten Mutter teilen dürfen. Freilich ganz ist dadurch das settlement nicht zum modernen Unterstützungswohnsitz geworden, noch immer haftet der Heimatsrechtscharakter demselben an, da man denselben noch durch andere Tatsachen als durch die des blossen Wohnens in einem Kirchspiel erwerben kann. Die notwendigen Folgen sind die uns bekannten Uebelstände, die jeder Armenpflege, welche auf heimatsrechtlichem Untergrund aufgebaut ist, anhaften: Abwälzung der Armenlast auf Gemeinden, die niemals von den Unterstützungsbedürftigen einen Vorteil hatten, und die mit dem Heimatsrecht zusammenhängenden Kosten des Schubwesens, welche mitunter grösser sind, als die Erhaltung des Armen Jahre hindurch nötig machen würde.

Ein Unterhauskomitee von 1879 hat bisher vergebens vorgeschlagen, die Unterstützungspflicht auf den einjährigen Wohnsitz in der Gemeinde zu beschränken, also das uns geläufige Prinzip des modernen Unterstützungswohnsitzes einzuführen. Nun (1906) ist eine königliche Kommission zur Untersuchung der Uebelstände des Niederlassungs- und Unterstützungsrechts eingesetzt worden.

Der gegenwärtige Rechtszustand ist durch ungefähr 30 Gesetze und durch eine umfassende Spruchpraxis wie folgt geregelt. Als Gründe des Unterstützungsanspruchs, den man an eine Kirchspielunion zu stellen hat, gelten:

1. Verbringung der Lehrlingszeit in einem Kirchspiel der Union (3/4 Will. and

---

1) Neuestens wurde durch eine Act von 1900 (63/64 Vict. c. 23) einer Person, die sonst nach Irland abzuschieben wäre, die aber 5 Jahre ununterbrochen in England gewohnt, der Unterstützungswohnsitz in England gewährt (s. 1. leg. cit.).

Mary c. 11 s. 8; 31 Geo. II. c. 11; 56 Geo. III. c. 139 s. 5; 4/5 Will. IV. c. 76 s. 67). § 223. Ausgenommen ist Lehrlingszeit im Schifferei- und Fischereigewerbe. Der Lehrling muss in der betreffenden Kirchspielsgemeinde wenigstens eine Schlafstelle haben und mindestens 40 Tage hier wohnen. Die Lehrlingseigenschaft muss durch einen rite, d. i. schriftlich abgeschlossenen Lehrvertrag zwischen dem Lehrling resp. den gesetzlichen Vertretern des Lehrlings und dem Lehrmeister begründet sein. Für die gesetzlichen Vertreter (Eltern) können im Falle ihres materiellen Unvermögens die Kirchspielsorgane eintreten. In diesem letzteren Falle wird der Lehrvertrag vor 2 Friedensrichtern in Gemässheit von 18 Geo. III. c. 47 abgeschlossen.

2. Einjährige Pachtung oder Miete eines liegenden Guts 13/14 Car. II. c. 12; 6 Geo. IV. c. 57 s. 2; 1 Will. IV. c. 18; 4/5 Will. IV. c. 76 s. 66) in Verbindung mit wirklicher Innehabung durch 1 Jahr (also Wohnsitz) und wirklicher, für ein Jahr bereits vorgenommener Einschätzung zu einem steuerbaren Reinertrag von mindestens 10 £. Auch muss die Steuer für mindestens 1 Jahr bereits gezahlt sein. Die hier in Frage kommende Steuer ist seit dem 14. August 1834 die Armensteuer (4/5 Will. IV. c. 76 s. 66).

3. Wohnsitz im Kirchspiel durch 3 Jahre (39/40 Vict. c. 61 s. 34): ununterbrochener Wohnsitz ist erforderlich (12 Q. B. D. 31, 55. L. J. M. C. 44.) Zeitweilige, vorübergehende Abwesenheit, um sich als Dienstbote anderwärts zu verdingen, unterbricht nicht die 3jährige Frist (16 Q. B. D. 723).

4. Innehabung eines liegenden Guts zu Eigentum (9 Geo. I. c. 7 s. 5; 4/5 Will. IV c. 76 s. 68) in Verbindung mit mindestens 40tägigem Aufenthalt in dem Kirchspiel. Unter Eigentum ist jegliche Form desselben, selbst copyhold, verstanden (R. v. Thuscross 1 A. and E. 126). Doch darf der betreffende Eigentümer niemals aufhören, weiter als 10 Meilen vom Objekt seines Eigentums entfernt zu wohnen. (4/5 Will. IV, c. 76 s. 68).

5. Geburt im Kirchspiel (13 Geo. III. c. 82; 54 Geo. III. c. 170; 39/40 Vict. c. 61 s. 35).

6. Abstammung (Common law bei ehelicher Abstimmung, Gesetze: 4/5 Will. IV. c. 76 s. 71 und 39/40 Vict. c. 61 s. 35 bei unehelicher Abstammung).

7. Heirat (39/40 Vict. c. 61 s. 35).

Der durch die 3 letzten Erwerbsgründe erlangte Unterstützungswohnsitz heisst „derivative settlement“.

Ausser diesen Gründen für die Erwerbung des Unterstützungsanspruchs gibt es noch den Status der Iremovibilität, d. h. der Unabschiebbarkeit aus jenem Kirchspiel, woselbst man sich durch ein Jahr ununterbrochen aufgehalten hat. Abwesenheit mit der Absicht zurückzukehren oder unfreiwillige Abwesenheit z. B. Haft unterbricht nicht den einmal angefangenen Wohnsitz (R. v. Potterhanworth, 28 L. J., M. C. 56).

Die County Districts. § 224.

Die Unionen für die Verwaltungsaufgaben des Public Health — oder, wie sie heute kurz heissen, county districts — sind zwangsweise Vereinigungen von Kirchspielen, 1875 gebildet für die Zwecke des Public Health und hiessen ursprünglich (sanitary districts) Sanitätsdistrikte. 1894 erfolgte aber eine Konsolidierung der Spezialverbände in der oben gezeichneten Richtung, deren Folge das Hervortreten des Sanitätsdistrikts auf Kosten aller anderen, neben ihm bestehenden Spezialverbände war. Der Sanitätsdistrikt wurde so zum wichtigsten Mittelglied zwischen Kirchspiel und

§ 224. Grafschaft und erhielt deshalb den Namen county district. Die heutigen county districts zerfallen in städtische (urban) und ländliche (rural).

I. Die städtischen Distrikte (urban districts) sind gewissermassen die Vorstufe zur Erlangung der Stadtqualität (borough) [1]). Ihre Verfassung wird teils durch die Public Health Act von 1875 (38/39 Vict. c. 55), teils durch die L.G.A. von 1894 geregelt. Das bedeutendste Distriktsorgan ist der Distriktsrat (district council). Derselbe setzt sich aus einer Zahl gewählter Mitglieder zusammen, deren Amt ein Ehrenamt mit Annahmepflicht ist und 3 Jahre dauert. Wählen kann jeder Kirchspielwähler (parochial elector), wählbar ist jeder Kirchspielwähler und jeder Volljährige, der 12 Monate vorher im Distrikte ansässig war [2]). Diese letztere Qualifikation bedeutet die Unabhängigkeit der Wählbarkeit von einem wie immer gearteten Grundbesitz als Eigentum.

Die wichtigsten Funktionen eines Distriktsrats sind folgende: Vor allem Anstellung der bezahlten Distriktsbeamten und die Wahl eines Vorsitzenden, Chairman, der für ein Jahr gewählt und ex officio Friedensrichter ist, wenn er nicht dem weiblichen Geschlechte angehört, das hier ebenso wie in den Kirchspielen aktives und passives Wahlrecht hat. Sodann besitzt der Distriktsrat eigene Vermögensverwaltung und ist für diesen Zweck juristische Person. Er hat die Verwaltung der für Allotmentzwecke enteigneten Grundstücke. Er besitzt die Verwaltung der im Distrikte angelegten Wasserleitungen und Kanalisationen und die zugehörige Polizeigewalt, wobei er durch die Friedensrichter in petty sessions unterstützt wird, die zu den Polizeiverordnungen und Verfügungen des Distriktsrats bezw. seiner Ausschüsse das Verwaltungszwangsverfahren (summary jurisdiction) in Anwendung bringen. In gleicher Weise handhabt der Distriktsrat die Baupolizei und im Zusammenhange damit die Unterdrückung von polizeiwidrigen, die Gesundheit schädigenden Belästigungen (nuisances), die im Nachbarverbande nicht zu den Seltenheiten gehören, sowie die Einrichtung und besonders Beaufsichtigung von Arbeiterwohnungen (Housing of the Working Classes). Der Distriktsrat hat für die Pflasterung, Beleuchtung, Reinlichkeit, Erweiterung und Neuanlegung der Strassen Sorge zu tragen. Wo dies letztere der Fall ist den Anliegern ausdrücklich nach Vorschrift des Gesetzes Entschädigung zu leisten (s. 154 und 155 der Public Health Act von 1875).

Sodann hat der Distriktsrat die Funktion des alten (surveyor of highways) Wegeinspektors. Unter highways versteht die englische Rechtsterminologie öffentliche Wege, welche Kirchspiele mit einander verbinden, zum Unterschiede von den grösseren Heeresstrassen und Chausseen, den main roads. Während diese letzteren von der Grafschaft zu erhalten sind, liegt die Erhaltung der ersteren und die zugehörige Wegepolizei dem Distriktsrate ob. Schliesslich hat der Distriktsrat durch die L.G.A. von 1894 (s. 27) eine Anzahl von Funktionen übernommen, die früher den kleinen und grossen Friedensrichtersitzungen zustanden, namentlich die Erteilung von Gewerbeberechtigungen an Pfandleiher, Arbeitsvermittler, Auswanderungsagenten, Abdecker, Wildbrethändler u. a. m.

---

1) Wir haben oben gehört, dass diese sog. „städtischen" Distrikte durchaus nicht in unserem kontinentalen Sinne städtisch zu sein brauchen. Oft variiert ihre Gesamtbevölkerung zwischen 200 und 71 000 Einwohner. S. Wright and Hobhouse a. a. O. p. 17. Die Städte im englischen Sinne (boroughs) sind allerdings durch s. 5 der Public Health Act ipso jure urban districts, nämlich was ihre Machtvollkommenheit in bezug auf Sanitätspolizei u. s. w. anlangt. Von den 1033 urban districts sind im Jahre 1898 244 wirkliche Städte (boroughs) und 789 reine urban districts gewesen. Parl. Papers 1898 vol. 26 p. 236 ff., 126 ff.

2) L.G.A. 1894 s. 20 (2).

Zur Regelung aller dieser polizeilichen Befugnisse hat der Distriktsrat das Recht, Verordnungen (bye laws) zu erlassen, welche jedoch gewöhnlich der Bestätigung des Ministeriums bedürfen. Die Finanzverwaltung fällt ebenfalls in die Kompetenz des Distriktsrates. Derselbe kann Distriktssteuern ausschreiben, sogenannte (general district rates), die von ihm direkt ohne Vermittelung der Aufseher erhoben werden und den Charakter von Zuschlägen zur Armensteuer haben. Sodann kann der Distriktsrat Beiträge im technischen Sinne (private improvement rates) von denjenigen Distriktangehörigen, die durch eine Distrikteinrichtung besonderen Nutzen ziehen, erheben[1]. — Aufnahme von Anleihen bedarf jedoch der Genehmigung des Ministeriums. § 224.

II. Die ländlichen Distrikte (rural districts) sind zwangsweise gebildete Kirchspielvereinigungen. Sie sind in der Weise entstanden, dass jene Kirchspiele einer Armenpflegeunion, welche nach Ausscheidung des urban district noch übrig bleiben, zwangsweise zu einem rural county district zusammengelegt wurden[2]. Nunmehr können vom Ministerium und vom Grafschaftsrat nach Bedarf ebenso neue ländliche wie städtische Distrikte durch beliebige Zusammenlegung von Kirchspielen gebildet werden[3]. Die Verfassung dieser ländlichen Distrikte wird durch die L.G.A. von 1894 geregelt und ist dieselbe, die wir bei den Armenpflegeunionen kennen gelernt haben, da seit dem Jahre 1894 der Armenpflegerat (board of guardians) und der Distriktsrat (district council) in den ländlichen Distrikten aus denselben Mitgliedern bestehen, also zusammenfallen. Die Funktionen des ländlichen Distriktsrats sind, abgesehen von jenen, welche die Armenpflege betreffen, für die Zwecke des Public-Health ungefähr die nämlichen, die der städtische Distriktsrat besitzt. Nur fehlen dem ländlichen Distriktsrate jene Befugnisse namentlich, welche höhere Komfortbedürfnisse der Distriktsangehörigen voraussetzen, so z. B. die Befugnis zu Verschönerungsanlagen auf Plätzen und Strassen, Beleuchtungsanlagen, Regulierung des Droschkengewerbes u. a. m.; doch können Ruraldistrikte[4] sich um die Eigenschaft eines städtischen Distrikts beim Ministerium bewerben. Sie können auch einzelne Befugnisse aus der Machtvollkommenheit eines städtischen Distrikts erlangen, wovon nun ziemlich reichlich Gebrauch gemacht wird[5].

Die Aufsichtsgewalt über städtische und ländliche Distrikte übt der Grafschaftsrat, in der umfassendsten Weise jedoch das Ministerium (Local Government Board) aus. Der Grafschaftsrat hat insbesondere über Grenzenveränderungen und Zusammenlegungen schon bestehender Distrikte, sofern die Distrikte in derselben Grafschaft gelegen sind, sowie über die Neubildung von Distrikten zu entscheiden. Zweck der Grenzenveränderungen ist meistens, die Distrikte in die Grafschaft vollkommen einzuschliessen. Die L.G.A. von 1888 (s. 57) hatte nach dieser Richtung schon dem Grafschaftsrate weitgehende Befugnisse eingeräumt. Nur durfte der Grafschaftsrat bei Distriktgrenzregulierungen nicht die Grenzen einer Armenpflegeunion alterieren. Diese Befugnis ist nun durch L.G.A. von 1894 (s. 36) dem Grafschaftsrat eingeräumt worden, so dass die Distrikte nunmehr ganz in der Grafschaft eingeschlossen erscheinen. Die gleichen Befugnisse stehen dem Ministerium zu, nur dass es ergänzend dem Graf-

1) S. 207—215 der Public Health Act 1875. S. dazu der treffliche Kommentar von Lumley 5. ed. 1896 p. 276, 293.

2) Public Health Act (im folgenden P.H.A. zitiert) 1875 s. 9.

3) P.H.A. 1875 s. 270—340 und L.G.A. 1888 s. 57.

4) Ja sogar Teile derselben „having a known and defined boundary". s. 272 der P.H.A. 1875.

5) Im Jahre 1898 hat das Ministerium nicht weniger als 156 Verordnungen (provisional order) erlassen. 28. Rep. of the Local Gov. Board p. CXVIII.

§ 224. schaftsrate zur Seite tritt, insbesondere dann, wenn die zu vereinigenden Distrikte verschiedenen Grafschaften angehören.

Der Grafschaftsrat führt die Aufsicht [1]) über die Verwaltung des Distriktsrats und nimmt Beschwerden eines Kirchspiels gegen die Verwaltung des das Kirchspiel umschliessenden Distrikts entgegen. Ja der Grafschaftsrat kann sogar auf Kosten des Distrikts in diesem Falle die betreffende Funktion, die der Distriktsrat unerfüllt gelassen hat, üben [2]). Im Vergleiche zu dieser nicht unbedeutenden Aufsichtsgewalt des Grafschaftsrats übt das Ministerium noch bedeutend grössere Gewalten. Es kann den Abschluss von Kontrakten, welche für die Durchführung von Verwaltungsaufgaben nötig erscheinen, sowie die Erfüllung gewisser Verwaltungsaufgaben mittelst einer kostspieligen und daher sehr gefürchteten Klage vor den Reichsgerichten (writ of mandamus) erzwingen [3]).

Das Ministerium beaufsichtigt die Vermögensverwaltung der Distrikte, genehmigt oder weist Anträge, welche die Aufnahme von Distriktsanleihen betreffen, zurück und erteilt den Polizeiverordnungen (bye laws) des Distriktsrates die Genehmigung oder versagt sie.

III. Wir haben im vorhergehenden die wichtigsten der heutigen englischen Kirchspielunionen hervorgehoben. Daneben besteht noch eine grosse Anzahl von Zwangsvereinigungen, welche im Verhältnisse zu den oben beschriebenen als spezielle Unterarten angesehen werden können. So kann das Ministerium für Selbstverwaltung (Local Government Board) gestatten, dass eine Armenpflegeunion, der sonst die Impfpolizei anheimfällt, eine gewisse Anzahl ihrer Kirchspiele zur zwangsweisen Bildung eines Zweckverbandes für Impfzwecke vorschlage [4]). Das Ministerium kann die Kirchspielunionen für Gesundheits- und Wegepolizei, also die county districts spezialisieren, einzelne Kirchspiele für einen speziellen Zweck des Public Health, welcher sonst von den Distrikten zu erfüllen wäre, zusammenlegen [5]). Das Ministerium kann, wo sich eine Armenunion über die Grenzen einer Grafschaft erstreckt, aus der einen Union zwei Unionen für die Zwecke der Armenpflege ausserhalb der Armenhäuser (out-door-relief) bilden, hingegen für die Zwecke der Armenunterstützung im Arbeitshause (in-door-relief) es bei der Erhaltung der Mutterunionen bewenden lassen (s. 58 L.G.A. 1888).

Wir sehen demnach das Ministerium für Selbstverwaltung (Local Government Board) spielt gleichsam auf einer Klaviatur, deren einzelne Tasten die Kirchspiele sind, um die verschiedensten Akkorde zu greifen, d. h. hier Zweckverbände der verschiedensten Art und Grösse zu bilden. Das ist ein grosser Vorzug des englischen Local Government vor unserer heimischen Selbstverwaltung. Wir haben, ohne im allgemeinen Zweckverbände anzuwenden [6]), gewissermassen zu unbewegliche Gemeinde- und Städteordnungen. Solche nicht bloss sozial, sondern praktisch gefasste Uebergänge von Stadt und Land, wie der englische urban district, sind bei uns nicht gekannt. Diese Anpassung der Verbände an die Grösse der Bevölkerung, ihre Leistungsfähigkeit und ihre Bedürfnisse, wo ist sie bei uns vorgesehen? Unsere Gemeinden können Städte werden, aber für einen Vorteil, den sie auf diese Weise erlangen, für eine

---

1) S. dazu die gute Studie von Parker, Duties of County councils. London 1894.
2) Parker a. a. O. p. 57 f.
3) P.H.A. s. 42 in Verb. mit s. 299.
4) S. 86 (30, 31 Vict. c. 84) 1867. S. Shaw, Manual of the Vaccination Law ed. by Lithiby 1899 p. 48 f.
5) P.H.A. 1875 s. 276.
6) Ausgenommen in der Landgemeindeordnung für die östlichen Provinzen Preussens von 1891.

Verwaltungsaufgabe, der sie gewachsen sind, müssen sie gleich eine Reihe anderer in den Kauf nehmen, für die sie nicht aufzukommen vermögen. Ohne Schaffung und Bildung der Zweckverbände oder passiven Verbände werden wir unseren Gemeinde- und Städteordnungen nie jene Beweglichkeit leihen, welche das englische Local Government so auszeichnet. Freilich subjektive Rechte auf Ausübung der Verwaltungsaufgaben werden nicht gewährt, die Zentralinstanz hat also freie Hand innerhalb des gesetzlichen Rahmens. Aber es ist wunderbar, wie in England sich die höchste Freiheit des Individuums mit dieser Omnipotenz der Zentralgewalt so glücklich paart. Das gibt uns viel zu lernen! § 224.

Bau- und Wegepolizei. § 225.

Zwei wichtige Funktionen, die besonderer Erwähnung bedürfen, hat der Distriktsrat, die Handhabung der Baupolizei und die der Wegepolizei.

I. Was zunächst die erstere anlangt, so sind die gesetzlichen Ermächtigungen hiezu durch die Public Health Act von 1875 (s. 154 ff.) gegeben. Der Stadtdistriktsrat hat die Befugnis, die Baufluchtlinie u. dgl. m. vorzuschreiben und ihre strikte Beobachtung zu verlangen (s. 155 l. c.).

Jeder Stadtdistrikt kann im Wege der by-laws die Baupolizeiverordnungen vorschreiben, insbesondere Anordnungen treffen für den Aufbau von Wällen, für das Legen der Fundamente, für die Standfestigkeit der Gebäude, für ihre Feuersicherheit u. dgl. m. (s. 157 der Act von 1875 und s. 23 [1] der Public Health Acts Amendment Act von 1890: 53/4 Vict. c. 59). Desgleichen ein ländlicher Distriktsrat (s. 23 [2] der Act von 1890). Die by-laws unterliegen der Genehmigung des Ministeriums der Selbstverwaltung, und die nötige Uniformität der Baupolizeiordnungen wird dadurch erreicht, dass das Ministerium die Modelle solcher Baupolizeiordnungen veranlasst und herausgibt (sog. Model by-laws). Will ein Stadtdistrikt noch eine Sonderheit für sich über den Rahmen der Gesetzesvorschrift und der „Modelle“ hinaus, dann kann er auch baupolizeiliche Vorschriften im Wege der Private-Bill-Gesetzgebung für sich erwirken.

Ein Baukonsens ist gewöhnlich durch die Baupolizeiordnung vorgeschrieben. Dann muss der Bauplan der Distriktsbehörde vorgelegt und die Bauanzeige gemacht werden. Innerhalb eines Monats vom Tage dieser Anzeige muss die Baupolizeibehörde ihr Veto einlegen. Geschieht dies, und der Bau wird trotzdem weiter fortgeführt, so kann die Baupolizeibehörde, ihn auf Kosten des Bauführers niederreissen lassen. Die Baupolizeiordnungen ordnen auch die Strafen wegen einer Bauführung, die gegen die Baupolizeiordnung verstösst, an. Diese Strafen verjähren aber innerhalb Jahresfrist (s. 158 der Public Health Act von 1875, die sedes materiae!)

Die andere wichtige Funktion des Distriktsverbandes ist in Konkurrenz mit der Grafschaft die Wegepolizei und -verwaltung[1]).

II. Die Wegeverwaltung verlangt die Beantwortung von 4 Fragen:

1. Was sind öffentliche Wege?
2. Wer ist Eigentümer derselben?
3. Wer ist Träger der Wegebaulast? wohl die wichtigste unter den Fragen.
4. Wer ist Träger der Wegebaupolizei?

1. Oeffentliche Wege sind entweder die sog. Highways oder die sog. Main roads. Unter Highways versteht die englische Rechtsterminologie Wege, welche Kirchspiele

---

1) Literatur: statt M. Pratt, Law of Highways, 14. ed. London 1897 besorgt von W. Mackenzie.

§ 225. miteinander verbinden und dem Gemeingebrauch unterliegen. Main roads sind eine Spezies der öffentlichen Wege, nämlich grössere Heerstrassen und Chausseen, die grosse Städte verbinden oder zu einer Eisenbahnstation hinführen (s. 15 der Act 41/2 Vict. c. 77: „a main road by reason of its being a medium of communication between great towns, or a thoroughfare to a railway station, or otherwise"). Die Highways sind zum grössten Teil von alters her da. Neue Highways können vom Eigentümer des Grund und Bodens dem Gemeingebrauch eröffnet werden (dedication). Es muss der animus dedicandi vorliegen, das ist immer questio facti. Die blosse Absicht der Widmung genügt noch nicht, mag sie noch so klar ausgesprochen sein, sondern es muss der Gemeingebrauch wirklich eröffnet sein. Das bezeichnet die englische Rechtsterminologie als „acceptance" seitens des Publikums. Der Gemeingebrauch ist bei der Begründung der öffentlichen Wege eben so wesentlich, dass er sogar eine Präsumption für die Widmung eröffnet (Pratt. a. a. O. p. 30).

Das Aufgeben eines Highway erfolgt durch Beschluss der petty sessions auf Antrag der Wegebaubehörde (s. 24 l. cit.).

Main roads bestanden vor dem Jahre 1878 vorwiegend als sog. turnpike roads, d. h. als öffentliche Wege, welche von Privatunternehmern hergestellt wurden, für deren Benützung sie Chausseegelder (tolls) erhoben und für deren Instandhaltung sie, wenn nötig, die Hand- und Spanndienste der anliegenden Gemeinden verlangen konnten (s. Pratt p. 402). Im Jahre 1878 kamen jene aber an die damals neugebildeten Kommunalverbände, die Highway Districts, und 1888 durch die Local Government Act (s. 11) an die Grafschaften. Neue „Main roads" können wie andere öffentliche Wege „gewidmet werden", desgleichen Brücken (bridges), die gewöhnlich als Main roads betrachtet werden.

Doch kann auch ein gewöhnlicher Highway als „Main road" erklärt werden und zwar auf Antrag des Wegebauverbands, der ihn bisher unterhalten hat. Die „Erklärung" erfolgt durch den zuständigen, übergeordneten Grafschaftsrat. Die Erklärung (order) kommt nicht eher zustande, als bis sich der Grafschaftsrat von der Geeignetheit des Weges durch seine Inspektoren überzeugt hat, und selbst nach der „Erklärung" wird diese erst 6 Monate später rechtskräftig, innerhalb welcher Zeit alle Interessenten dieselbe einsehen können. Erst nach dieser Frist kommt die „Endgültigerklärung" in Gestalt einer 2. Bestätigungorder zustande (s. 15 der cit. Act von 1878, 41/42 Vict. c. 77).

Ebenso kann auch eine „Main road" auf Antrag des Grafschaftsrats, und sofern sie durch eine Stadt läuft, unter Zustimmung des Stadtrats zu einem gewöhnlichen Highway deklassiert werden. Diese Verfügung („order to dismain") trifft das Ministerium für Selbstverwaltung.

2. Das Eigentum an den öffentlichen Wegen steht, sofern es sich um ländliche Highways handelt, dem dedizierenden Eigentümer zu, und wo solcher fehlt, spricht die Vermutung dafür, dass der Weg immer den Anliegern „usque ad medium filum viae" bis zur Mitte der Strasse zu Eigentum gehöre.

Das Eigentum städtischer Strassen, die Highways sind (sie heissen technisch Streets), steht den zugehörigen städtischen Distriktsräten, resp. den Stadtkorporationen zu (38/9 Vict. c. 55 s. 149).

Das Eigentum an Main roads und an Brücken steht dem Grafschaftsrat zu (51/2 Vict. c. 41 s. 11).

Während der dedizierende Eigentümer sein Volleigentum an ländlichen öffentlichen Wegen behält und daran alle Nutzungen vornehmen kann, sofern sie den Gemeingebrauch nicht hindern (Pratt 44), sind die Eigentumsrechte der genannten Kommunalverbände wesentlich auf die Erdoberfläche beschränkt und erstrecken sich nur so-

weit als zur Erhaltung der Kontrolle und zum Schutz der Wege nötig ist. Der Lordkanzler Hershell drückt dies in dem Rechtsfall Mayor of Tunbridge Wells v. Baird (1896, A. C. p. 442) wie folgt aus: „It seems to me that the vesting of the street vests in the urban authority such property and such property only as is necessary for the control, protection, and maintenance of the street as a highway for public use.“ § 225.

3. Die Wegebaulast.

Sie trifft für Highways prinzipiell das Kirchspiel, für Main roads die Grafschaft.

Die Wegebaulast des Kirchspiels ist altes Common law. Daran hat auch die neuere Gesetzgebung nichts geändert, welche die Wegebauverbände (highway districts) einführte und sie dann mit den städtischen und ländlichen Distrikten identifizierte. Diese bringen, wie wir oben gehört haben, eigene Steuern für Wegebauzwecke auf, aber wenn die Wegebaupflicht vernachlässigt wird, so wird in erster Linie allein das oder die durchschnittenen Kirchspiele gefasst, und zwar ist die Verantwortlichkeit eine mittelst Strafklage gegen das Kirchspiel (indictment) geltend zu machen.

Neue Gesetze haben aber dieses alte Strafverfahren durch ein mehr modernes ersetzt, wonach im Falle eines Versäumnisses der Wegebaupflicht durch die zuständige Wegebaubehörde (städtischer oder ländlicher Distrikt oder Stadtkorporation) executive Ersatzleistung durch einen Dritten angeordnet werden kann, wobei die Kosten von der säumigen Wegebaubehörde im Wege des Verwaltungszwangsverfahrens eingebracht werden (Highway Act von 1835, 5/6 Will. IV. c. 50 s. 94—99; von 1862, 25/6 Vict. c. 61 s. 18 f.; 41/2 Vict. c. 77 s. 10 und 56/7 Vict. c. 73 s. 16).

Diese Durchsetzung der Wegebaupflicht kann auch durch Beschwerde des Kirchspiels beim Grafschaftsrat veranlasst werden.

Ist aber die Wegebauverpflichtung überhaupt strittig, dann kann nur gegen das Kirchspiel und nur mittelst indictment vorgegangen werden.

Main roads müssen zunächst von der zugehörigen Grafschaft erhalten werden. Doch kann die Grafschaft durch Vereinbarung die ganze Wegebaulast oder einen Teil derselben auf einen oder mehrere Distriktsräte überwälzen und zahlt dann eine im Streitfalle vom Ministerium festzusetzende Jahressumme als Beitrag zur Erhaltung. Auch der städtische Distriktsrat kann 12 Monate lang nach der Errichtung einer neuen Main road den Antrag stellen, die neu errichtete Strasse ganz oder zum Teile selbst zu verwalten, in welchem Falle die eigentlich verpflichtete Grafschaft ebenfalls eine Jahressumme als Beitrag zu zahlen hat.

4. Die Wegebaupolizei.

Sie wird geübt bei Highways vorwiegend von den Distriktsräten durch Erlass von (by-laws) Verordnungen und durch Verwaltungsverfügungen insbesondere zur Beseitigung von nuisances. Die By-laws bedürfen der Bestätigung des Ministeriums der Selbstverwaltung und müssen 1 Monat vor ihrem Erlasse in den Lokalblättern angekündigt werden (Highways and Locomotives [Amendment] Act 1878 41/2 Vict. c. 77 s. 35).

Die Wegepolizei der Main roads haben in analoger Weise die Grafschaftsräte, auch bedürfen ihre Wegepolizeiverordnungen der ministeriellen Bestätigung (s. 35 der cit. Act in Verb. mit s. 26).

Die Grafschaftsräte haben auch die Befugnis zum Erlasse von Wegepolizeiverordnungen für Highways und zwar in 2 Fällen:

a) Wegepolizeiverordnungen in bezug auf die Errichtung von Gattern auf öffentlichen Wegen und Vorschriften für die Form und Bremsen der Wagenräder (Act von 1878 s. 26 und 35 und s. 85 der Local Government Act von 1888).

§ 225. b) Vorschriften zur Regelung des Verkehrs von Lokomotiven auf öffentlichen Wegen, wodurch das Gewicht, die Geschwindigkeit, die Weite und das Modell der Räder u. a. m. festgesetzt wird (sog. Locomotives Act von 1861, 24/5 Vict. c. 70; die Locomotives Act von 1875, 28/9 Vict. c. 83 und die Highways and Locomotives (Amendment) Act von 1878, 41/2 Vict. c. 77 s. 28 ff.).

Den Grafschaftsräten (inkl. Stadträten von county boroughs) steht die Registrierung von Automobilen und die Verleihung von Lizenzen an Automobilfahrer in Gemässheit von Regulativen, die das Ministerium für Selbstverwaltung erlässt, zu (Motor Car Act 1903: 3 Edw. VII. c. 36 insbes. s. 2, 3, 7).

Nach den letzten offiziellen statistischen Nachweisungen gab es 1903 folgende Wegebaupolizeibehörden (Report of the Departmental Committee ... to inquire into the subject of highway authorities and administration Parl. P. 1903 (Cd. 1793) p. VI.):

Grafschaftsräte	63
Städte, die Grafschaften für sich sind	69
Andere Städte	250
Stadtdistrikte	812
Landdistrikte	661
zusammen	1855

Das Mangelhafte des englischen Wegesystems besteht zunächst in der Fülle der Wegebaubehörden, die mitunter ganz überflüssig ist. So soll es (Report a. a. O.) eine Chaussee von 18 Meilen Länge geben, an der nicht weniger als 12 Wegebaubehörden Verwaltungstätigkeit entwickeln, und die grosse Reichsstrasse von London nach Edinburgh unterliegt der Verwaltung von 72 Wegebaubehörden. Man schlägt Vereinfachung des Verwaltungsapparates durch Uebertragung der Wegepolizei-Verwaltung schlechtwegs an die Grafschaften, Uebernahme von Strassen als Reichsstrassen auf den Staatssäckel vor. Sodann fehlt eine eigene Zentralinstanz für Wegebauten. Man schlägt die Errichtung einer solchen als Abteilung des Ministeriums für Selbstverwaltung vor. (Report a. a. O. VIII ff.)

§ 226. Die Grafschaften und Städte.

Der charakteristische Zug, der durch das Verhältnis von englischer Grafschaft und Stadt schon von altersher geht und den auch die neueste Gesetzgebung (Municipal Corporations Act 1882 und Local Government Act 1888 [1]) beibehalten und weiter ausgebildet hat, besteht darin, dass die Stadt gewissermassen aus dem Rahmen der Grafschaftsverwaltung herauswächst und doch niemals vollends abgesondert ist [2]). Daher kommt es, dass man die einzelnen Punkte dieses Absonderungsprozesses immer an verschiedenen Orten gleichzeitig beobachten kann. Wenn hier ein Vergleich gestattet sei, so möchten wir sagen, es stellen die einzelnen Städte (boroughs) in ihrer jeweiligen Gestalt, gewissermassen Momentbilder eines Kinematographen dar, der als Gesamtbild die Umformung einer Stadt zur selbständigen Grafschaft zeigt, ein Idealbild, das niemals, wie wir bald sehen werden, ganz erreicht wird, da immer ein letzter Punkt in den Verwaltungsaufgaben vorhanden ist, der von der Grafschaft für die Stadt mitbesorgt wird. — Dieser Prozess des Herauswachsens der Stadt aus

1) Die Acte führt die offizielle Bezeichnung Municipal Corporations Act 1882 (45/6 Vict. c. 50) und Local Government Act 1888 (51/2 Vict. c. 41). Im folgenden werden sie als M.C.A. 1882 und L.G.A. 1888 bezeichnet.

2) Eine Ausnahme machen nur einige wenige Städte, die von alters her das durch Charter verliehene Privileg haben, eine county für sich zu sein („a county of itself" s. 31 L.G.A. 1888). S. Wright and Hobhouse a. a. O.

der Grafschaft soll nun im folgenden zur Darstellung gebracht werden, weil er zugleich die verschiedenen Grundtypen der englischen Städte (boroughs) darstellen wird. § 226.

I. Die Grafschaft[1]) (county) setzt sich aus ländlichen und städtischen Kirchspielvereinigungen (county districts) und aus Städten (boroughs) zusammen. Die Tendenz der neuen Gesetzgebung geht dahin, womöglich die Kirchspielvereinigungen durch die Grafschaftsgrenzen zu umschliessen, eine Tendenz, die wegen der vielen Spezialverbände bis in die 70er Jahre des 19. Jahrhunderts unrealisierbar schien, die aber durch die oben gezeichnete Konsolidationsgesetzgebung (1875—94), welche die weiten Spezialverbände in einem einzigen, dem Distrikte konsolidiert, nunmehr als beinahe durchgeführt zu betrachten ist. Erst die Durchführung dieser Tendenz ermöglicht heute die Behauptung, dass die Grafschaft eine Union von Kirchspielunionen ist.

Die Organe der heutigen Grafschaft sind vor allem die Friedensrichter in den drei althergebrachten Kombinationen der petty, special und quarter and general sessions, sodann, ein Geschöpf der modernen Gesetzgebung (L.G.A. 1888), der Grafschaftsrat (county council), der aus direkten Wahlen besonders qualifizierter Grafschaftsangehöriger hervorgeht und einen grossen Teil von Verwaltungsfunktionen der quarter sessions übernommen hat, ferner ein sogen. gemischtes Komitee (joint committee), das zur Hälfte aus Delegierten des Grafschaftsrats, zur Hälfte aus Delegierten der in quarter sessions versammelten Friedensrichtern besteht, dann das Sheriffamt und das Amt des Coroner, schliesslich ein Heer von Beamten, die vom Grafschaftsrat bezw. dem gemischten Komitee (joint committee) angestellt und bezahlt werden, so die Kassenrevidenten (auditors), der Schatzmeister der Grafschaft, die verschiedenen Clerks (Sekretäre), der Polizeikommandant der Grafschaft (Chief constable). Wir wollen nun die einzelnen Grafschaftsorgane und ihre Funktionen näher ins Auge fassen.

Vor allem das alte ehrwürdige Amt des Friedensrichters (justice of the peace). Es ist Ehrenamt mit Annahmepflicht und dauert durante bene placito, d. h. solange es der Krone gefällt, ist also widerruflich. Die Friedensrichter werden vom Lord Kanzler auf Anempfehlung des Lord Lieutenant der Grafschaft ernannt. Doch ist letztere Empfehlung nicht absolut notwendig (Parl. D. 1893 vol. 8 p. 680). In Wirklichkeit dauert es für die Lebenszeit des Ernannten, wenn er nur die für das Amt erforderlichen Qualifikationen besitzt. Diese sind 3 facher Art: die occupation-, estate- und exofficio-qualification. Die erste (occupation-qualification) ist Besitz und Innehabung eines Hauses in der Grafschaft, das ein jährliches Reinerträgnis von 100 £ abwirft. Mit dieser Qualifikation muss sich 2jähriger ununterbrochener Wohnsitz in der Grafschaft verbinden. Die zweite Qualifikation ist die estate-qualification, d. i. Grundbesitzminimum von 100 £ jährlichen Reinerträgnisses oder Anwartschaft auf liegendes Gut von 300 £ jährlichen Reinerträgnisses[3]). Schliesslich die exofficio-qualification, d. i. die Qualifikation kraft Amtes. Solche besitzen Peers, die Söhne derselben, die obersten Richter, der Mayor einer Stadt (M.C.A. 1882, s. 155 [1]), der Vorsitzende (Chairman) des Grafschaftsrats (s. 2₅ L.G.A. 1888) und der Vorsitzende des Distriktsrates (s. 22 L.G.A. 1894).

Die Zahl der Friedensrichter in einer Grafschaft schwankt zwischen 60 und

---

1) S. zum folgenden den trefflichen Kommentar von Macmorran und Dill, The Local Gov. A. 1888, London 1898.

2) Paley, Law and Practice of Summary Convictions 1892 p. 26/27.

3) Oke, Magistrial Synopsis 1893 p. 2—4.

§ 226. 800[1]), von denen jedoch nicht alle wirklich aktiv sind[2])[3]). Die Friedensrichter haben Verwaltungsgeschäfte zu erfüllen, in weit ausgedehnterem Masse aber judizielle Befugnisse. Sie besitzen zunächst ihre althergebrachte Verwaltungs- und polizeirichterliche Tätigkeit, die „jurisdiction" im technischen Sinne. Nur letztere kennt Gneist und schildert sie als „Polizeidezernat", wodurch auch treffend die Tätigkeit der englischen Verwaltung bis in die 70er Jahre des 19. Jahrhunderts als

1) S. Parl. Papers 1893 vol. 74 p. 1 und 1895 vol. 81 p. 351. Nach diesen statistischen Berichten sind in der Grafschaft Huntingdonshire 62, in der Grafschaft Lancaster 672 Friedensrichter a° 1895 und 753 a° 1900 vorhanden gewesen. Es waren Friedensrichter in England-Wales:

	1892	1895 (+ der seit 1892 hinzugekommenen)	Total.
Grafschaften	9845	2255	12100
Städte	3410	2695	6105
		zus. also ungefähr	18205

Alljährlich wurden in den Jahren 1880—1893, 500—600 Friedensrichter in den Grafschaften, 400—500 Friedensrichter in den Städten neu bestellt. Von 1892 bis 1895 sind aber die Friedensrichter in den Städten — wie wir oben sehen können — in grösserer Anzahl bestellt worden, als in den Grafschaften.

2) Interessante Aufschlüsse hierüber gibt für die Grafschaft Lancashire der Almanach des Grafschaftskassierers „The accounts of the County Treasurer" für 1899/1900. Danach zerfällt noch die Grafschaft in die alten Hundred (Hundertschaften), die aber wieder in Distrikte der Petty Sessions zerfallen, weil sie für letztere Zwecke zu gross wären. Danach gibt es in den einzelnen Hundertschaften folgende Zahlen von Friedensrichtern:

im Jahre 1900	durch Kommission ernannte Friedensrichter	aktive Friedensrichter
I. die Lonsdale Hundred	102	79
II. die Amounderness Hundred	66	62
III. die Blackburn Hundred	119	119
IV. die Leyland Hundred	31	31
V. die Salford Hundred	241	166
VI. die West-Derby Hundred	194	194
	753	649

Wir sehen demnach: eine sehr kleine Zahl der Friedensrichter ist nichttätig. In einzelnen Hundreds, z. B. Blackburn und Leyland ist die Zahl der aktiven Friedensrichter grösser als die der durch Kommission ernannten, was daher kommt, dass die Söhne von Peers und die verschiedenen Vorsitzenden, Chairman der board als ex officio Friedensrichter fungieren und in der Friedenskommission der Grafschaft nicht aufgeführt sind. Man kann demnach England in der Tat um die vielen wirtschaftlich und sozial unabhängigen Männer, die für das Friedensrichteramt qualifiziert sind, beneiden. Allerdings sind die meisten Friedensrichter nur „amateurs" ihres Berufs, die Hauptarbeitslast fällt ihren Clerks zu. Siehe Maitland, Justice and Police 1885 p. 92. Ausserdem wird neuestens geklagt, dass ein grosser Teil der Friedensrichter nicht aktiv sei. (Siehe Verhandlungen der House of Lords vom 22. Juni 1906.)

3) Demokratisch ist das Friedensrichteramt durchaus nicht geworden. Zwar werden beinahe alljährlich Anträge im Parlament gestellt, das Friedensrichteramt von den Grundbesitzqualifikationen unabhängig zu machen — doch fallen diese Bills natürlich durch. — Um eine nur schwache Vorstellung von der Berufsgliederung der Friedensrichter zu geben, wonach die Engländer selbst nie ein Bedürfnis zu fühlen scheinen, hebe ich für die Grafschaft Chester folgende Daten heraus. Gesamtzahl der Friedensrichter a° 1892 264 (S. Parl. Papers 1893 vol. 74 p. 308 ff). Davon waren Kaufleute 100, Geistliche 3, Offiziere und Beamte 15—20, Gewerbetreibende (Agenten, Ingenieure) 15—17, liberale Berufe (Aerzte, Barrister, Sollicitor) 12—14. Der Rest, wo die Berufsart nicht genannt ist, also die sog. Squires und Farmer ungefähr 100. Wir sehen demnach, demokratisch ist der Friedensrichter noch nicht organisiert. Allerdings ist die ex offico qualification der Gladstone'schen Aera ein Vorstoss in dieser Richtung. Auf Parteizugehörigkeit wird oder soll gewöhnlich bei Ernennung der Friedensrichter keine Rücksicht genommen werden. (Lord Kanzler im Oberhause am 22. Juni 1906.)

eine rein repressive geschildert wird. Bis dahin entwickelt der englische Staat § 226. keine positive Aktion von Verwaltungsorganen im Sinne einer Wohlfahrtspolizei. Der Staat schreibt im Gesetze nur vor, was das Individuum nicht tun darf. Daher kann der ganze Stoff unseres Verwaltungsrechts und unserer Verwaltungsgerichtsbarkeit im englischen Rechte durch ein Polizeistrafrecht und eine Polizeistrafgerichtsbarkeit — wie Gneist es nennt — jurisdiction ersetzt werden. Dieses Surrogat einer Verwaltungsgerichtsbarkeit — das Gneist'sche Polizeidezernat — diese jurisdiction besteht nun nach wie vor, nur, dass darunter noch seit 1879[1]) das Verwaltungszwangsverfahren mit umfasst wird, das in seiner erweiterten Gestalt mit dem Wachsen der Verwaltungsgesetzgebung seit der Mitte der 70er Jahre immer nötiger geworden war. Von dem Begriffe der jurisdiction im älteren eben geschilderten Sinne hat sich nun wirklich seit der grossen Public Health Act von 1875 der Begriff des ‚administrative business'[2]) abgesondert, der vorläufig noch im Werden begriffen ist, der sich aber schon jetzt derart charakterisieren lässt, dass es eine Verwaltungstätigkeit ist, die von den Friedensrichtern in Konkurrenz mit den local boards, mit den Kommunalbehörden geübt wird und geübt werden kann. Diese Konkurrenz zwischen Lokalbehörden und Friedensrichtern ist entweder so gestaltet, dass die Lokalbehörde die Angelegenheit prima facie erledigt, eine Verwaltungsverfügung erlässt, die den Friedensrichter bindet und ihm nur ein Verwaltungszwangsverfahren im Anschlusse daran auferlegt. Eine solche Beteiligung des Friedensrichters ist jedoch nur die Ausnahme. Viel häufiger ist es, dass der Friedensrichter die Verfügung der Lokalbehörden überprüft und dann das Verwaltungszwangsverfahren anschliesst oder die Polizeistrafverfügung auf Grund einer vom Kommunalverband erlassenen Polizeiverordnung (by-law) verhängt. Jene Konkurrenz zwischen Lokalbehörden und Friedensrichtern, welche unter dem Begriff des administrative business gemeint ist, besteht auch darin, dass der Gesetzgeber, je nachdem es ihm passt, das Verwaltungsgeschäft den Lokalbehörden abnehmen und den Friedensrichtern übertragen oder umgekehrt. Gewöhnlich sind es also Tätigkeiten, welche keinen court, keinen Gerichtshof als essentiale Voraussetzung nötig machen. ‚Administrative business' ist demnach das einzige Verwaltungsgeschäft der Friedensrichter, in dem ohne Störung des Gerichtsorganismus die Friedensrichter durch die Lokalbehörden ersetzt werden könnten[3]). Dahin zählt das englische Recht die Erteilung von Gewerbekonzessionen (licensing im weitern Sinne), die Ueberprüfung der Geschworenenlisten und der Armensteuereinhebung durch die Friedensrichter[4]). Sodann aber die grosse Masse der positiven Verwaltungstätigkeit, welche die Lokalbehörden oder boards zu entfalten haben. Wir werden sagen, dass wir unter

1) Summary Jurisdiction Act 1879 (42/43 Vict. c. 49), insbesondere s. 34, 47, 51.

2) Ein im Gesetz meines Wissens nur einmal gebrauchter Ausdruck, nämlich L.G.A. 1888 s. 3, welches Gesetz aber auch sehr bezeichnend für den Begriff des „administrative business" in s. 28 (2) zum Teile die Rückübertragung des dem county council von den quarter sessions durch s. 3 übertragenen administrative business an die petty sessions gestattet.

3) Am klarsten wird dies, wenn man die Befugnis der grossen Friedensrichtersitzungen, eine Wegebaupflicht für eine aufgelassene Landstrasse (highway), die wieder aufgemacht werden muss (s. 21, 27/28 Vict. c. 101), vergleicht mit derselben Befugnis, die der Grafschaftsrat nach s. 24, 41/42 Vict. c. 77 und 51/52 Vict. c. 41 s. 3 (VIII) hat. Diese Befugnis wird als administrative business aufgefasst. S. Archbold, Practice of the Court of Quarter Sessions 1898 p. 218 ff. Ebenso wird die Appellationsgerichtsbarkeit der grossen Friedensrichtersitzungen für den Fall, als ein local board eine closing order erlässt, d. h. eine Verwaltungsverfügung, welche ungesunde Arbeiterwohnungen sperrt, als administrative business angesehen. S Archbold a. a. O. p. 226.

4) Wigram, The Justice's Note Book 1900 p. 5.

§ 226. administrative business vorwiegend ein Beschlussverfahren, teilweise auch ein Verwaltungsstreitverfahren verstehen. Die Grenzen zwischen beiden lassen sich hier noch weniger ziehen als auf dem Kontinente.

Wir wollen nun sehen, wie sich diese Hauptarten friedensrichterlicher Tätigkeit unter die petty, special und quarter sessions, verteilen.

Einzeln handelnd, treten die Friedensrichter in einer verschwindend geringen Anzahl[1]) von Polizeistrafsachen auf, meist nur als Untersuchungsrichter bei Delikten, die von den Quarter Sessions oder Assisen abgeurteilt werden[2]). Die Regel ist gegenwärtig[3]), dass die Friedensrichter in petty sessions, als der kleinsten Gruppe von Friedensrichtern handelnd auftreten. Petty sessions sind Gruppen von mindestens 2 Friedensrichtern. Diesen liegt als gewöhnliche Funktion die Handhabung jener niederen Polizeigerichtsbarkeit ob, die wir oben als Surrogat einer Verwaltungsgerichtsbarkeit bezeichnet haben (siehe darüber noch im nächsten Abschnitt), das Gneist'sche „Polizeidezernat"[4]), und ein Verwaltungszwangsverfahren (summary jurisdiction) teils in Anknüpfung an die Verwaltungsverfügungen der (boards) Kommunalbehörden, teils in Anknüpfung an eigene Verfügungen (s. 34 der Summary Jurisdiction Act 1879). In sehr geringem Umfange handhaben die Friedensrichter das administrative business. Wirtshauslizenzen[5]), Revision der Geschworenenlisten, Erlaubnis die Armensteuer einzuheben und Prüfung der Steuerkataster in erster Instanz[6]) wären hier besonders hervorzuheben. Gerade hier an der Prüfung der Armensteuerkataster können wir die Natur des administrative business der Friedensrichter erkennen: dieses besteht darin, dass die local boards mit den Friedensrichtern in diesem Verwaltungsgeschäfte konkurrieren können. Und in der Tat finden wir die Konkurrenz, die hier darin besteht, dass in der Regel ein besonderes von dem Armenpflegerat bestelltes Assessment-Committee, uns schon von früher bekannt, die Beschwerde in bezug auf Steuereinschätzung zu prüfen hat.

Die nächst höhere Gruppe von Friedensrichtern einer Grafschaft sind die special sessions. Das sind Vereinigungen der Friedensrichter eines bestimmten Grafschaftsbezirks (Division), in welche die Grafschaft von den quarter sessions, eigens für diese Zwecke zerlegt wird[7]). Sie bestehen seit 1828 (siehe Maitland Justice and Police 1885 p. 88 f.). Gewöhnlich fällt ein solcher Grafschaftsbezirk (Division) mit dem Gebiete der ehemaligen Hundertschaft (hundred) zusammen, die bis zum 19. Jahrhundert noch als selbsttätiger Kommunalverband angesehen wurde[8]), nunmehr aber bloss Ge-

---

1) Nach der Indictable Offences Act 1848 (11/12 Vict. c. 42) s. 2. S. darüber Oke a. a. O. p. 700.

2) In Oke's Synopsis a. a. O. fand ich im ganzen ungefähr 20 Polizeistraffälle, in denen ein Friedensrichter allein handelnd auftreten kann. Die Gesetze, die die Ermächtigung hierzu geben, reichen höchstens bis in die Zeit der ersten Regierungsjahre Viktorias zurück.

3) Paley a. a. O. p. 14/15.

4) Dazu wird gegenwärtig auch die alte conservation of the peace (surety for good behaviour) gerechnet, die Auferlegung von Kautionen Personen gegenüber, welche den nachbarlichen Frieden zu gefährden drohen. S. Paley a. a. O. p. 240 ff. meine Selbstverwaltung p. 228 f. und weiter unten (nächster Abschnitt).

5) Williamson, The Law of Licensing 1898 p. 39—42.

6) Steer, Parish Law a. a. O.

7) Archbold a. a. O. p. 236/37.

8) Renton, Encyclopaedia of the Laws of England vol. 6 p. 253 (v° Hundred). Eine Bedeutung haben diese Hundertschaften sich in bezug auf die Erhebung einer besonderen Steuer (hundred-rate) und besondere Finanzgebahrung, beispielsweise in Lancashire noch heute erhalten. S. oben S. 430 Anmerkung 2.

bietseinteilung ist, um die Jurisdiktion der special sessions abzugrenzen. Juristisch unterscheiden sich die special sessions von den petty sessions, dass zu der ersteren alle Friedensrichter einer solchen ehemaligen Hundertschaft — nunmehr einer Division — geladen werden müssen, wenngleich es auch für ihr richterliches Zusammenwirken genügt, wenn bloss zwei von ihnen anwesend sind (sogenannte quorum von zwei Richtern). Die Funktionen der special sessions beschränken sich heute vorwiegend auf das sogenannte administrative business, Erteilung von Gewerbeberechtigungen und dgl. mehr[1]). Die Erteilung von Wirtshauskonzessionen ist ebenfalls in den Händen der special sessions, aber auch der quarter sessions und petty sessions[2]). § 226.

1) Die Aufzählung dieses administrative business bei Oke a. a. O. p. 928.

2) Der Rechtszustand dieses Licensing im technischen Sinne ist in einer Reihe von Gesetzen niedergelegt, von denen die wichtigsten sind: Die Ale House Act von 1828 (9 Geo IV. s. 61), die Wine and Beerhouse Act von 1869 (32/33 Vict. c. 27), die Wine and Beerhouse Amendment Act von 1870 (33/4 Vict. c. 29), vor allem aber die Licensing Act von 1872 (35/36 Vict. c. 94) und die von 1874 (37/8 Vict. c. 49) schliesslich aus neuester Zeit die Licensing Act von 1902 (2 Edw. VII. c. 28) und die von 1904 (4 Edw. VII. c. 23). Zur Geschichte siehe S. & B. Webb: History of Liquor Licensing in England. London 1903.

Heute ist folgendes Rechtens:

Die kompetenten Instanzen zur Verleihung von Wirtshauslizenzen, Uebertragungen (transfer) und Erneuerung von Wirtshauslizenzen (renewal) sind folgende Behörden:

1. Das General Annual Licensing Meeting, eine sog. special session in jedem Grafschafts- resp. Stadtsdistrikt, der den Wirkungskreis einer special session umfasst; dies meeting findet jetzt alljährlich innerhalb der ersten 14 Tage des Februars statt (s. 14 der Licensing Act von 1902). Hier allein werden neue Lizenzen verliehen mit Vorbehalt der Genehmigung durch eine noch weiter unten zu bezeichnende höhere Instanz, hier werden schon bestehende Lizenzen erneuert, hier Veränderungen der Oertlichkeit des Wirtshauslokals bewilligt. Bezüglich der Erneuerung von Wirtshauslizenzen hat nur die neueste Act von 1904 folgende Aenderungen gebracht: Die Verweigerung der Erneuerung aus dem Grunde, weil in dem Distrikt schon mehr Wirtshäuser beständen, als nötig, ist gegenwärtig den quarter sessions übertragen, wenn es sich um eine sog. On-Licence handelt, d. i. um die Berechtigung zum Ausschanke geistiger Getränke, die an Ort und Stelle konsumiert werden (im Gegensatz zu den Off-Licences, d. i. Berechtigung zum Ausschanke und Verkaufe ohne Konsumtion an Ort und Stelle!). Die quarter sessions können die Erneuerung nur verweigern, wenn ein dahinzielender Bericht (report) des general annunal licensing meeting vorliegt und nur gegen Entschädigung (compensation), die aus einem Kompensationsfonds bezahlt wird (s. 2 leg. cit.). Dieser letztere wird durch Steuerauflagen gefüllt, die bei jeder Erneuerung von Wirtshauslizenzen zu zahlen sind und zwischen 1 £ — 100 £ schwanken (s. 3 in Verbindung mit schedule I. des Gesetzes). Die Beschwerde gegen ihre Feststellung der Entschädigungssumme läuft zunächst an die Commissioners of Inland Revenue und von diesen an den High Court of Justice (s. 2_2 leg. cit.). Was hier von der Erneuerung von On-Licences gesagt ist, gilt von ihrer Uebertragung an andere Personen während der Lizenzperiode (s. 9_1 leg. c. 1).

2. Diese Uebertragungen vollziehen sich sonst gemäss der Alehouse Act von 1828 (9 Geo IV. c. 61) in special sessions, die das annual meeting von vornherein für das Jahr festlegt und die zwischen 4—8 an Zahl schwanken. Zwischen diesen special sessions können aber auch die petty sessions solcher Uebertragungen provisorisch mit nachträglicher Genehmigung der special sessions (5/6 Vict. c. 44) vornehmen.

3. Die sog. confirming authority. a) In Grafschaften ist die Erteilung einer neuen Wirtshauslizenz durch die Behörde sub. 1) nicht eher giltig, als bis sie durch ein ständiges Committee aller Friedensrichter der Grafschaft (county licensing committee), das die quarter sessions der Grafschaft alljährlich aus ihrer Mitte wählen, bestätigt wird. Die Zahl der Mitglieder des committee beträgt 3—12, wovon 3 ein Quorum bilden (ss. 37 u. 74 der Act von 1872). Vor dieses Komitee gehören gegenwärtig nur die Off-Licences. Die On-Licences werden von den quarter sessions selbst bestätigt. Sie können auf die Dauer von 7 Jahren erteilt werden, unter Bedingungen, die die quarter sessions auferlegen. Insbesondere kann den Lizenzwerbern auch die Zahlung einer Geldsumme auferlegt werden, welche der Höhe der Wertsteigerung entspricht, die das betreffende Wirtslokal durch die Lizenz erfährt (s. 4 der

§ 226. Die Vereinigungen sämtlicher Friedensrichter einer Grafschaft heissen General Quarter Sessions[1]. Den quarter sessions fällt als Hauptgeschäft die Appellgerichtsbarkeit von den Entscheidungen der petty sessions in Angelegenheiten der summary jurisdiction zu. Dass hinter diesem Polizeidezernat auch ein gut Stück dessen steckt, was bei uns auf dem Kontinente durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit ersetzt wird, haben wir bereits gehört. Die quarter sessions sind sodann Kriminalgerichte über schwere Delikte. Die Gerichtsbarkeit der quarter sessions konkurriert mit der der Grafschaftsassissen und wird durch neue Gesetze immer mehr eingeengt[2]. Schliesslich liegt den quarter sessions das administrative business ob, das jedoch seit der neuen Reformgesetzgebung der local boards (L.G.A. von 1888 und 1894) bedeutend zu gunsten des Grafschaftsrats (county council) eingeschränkt ist. Dieses administrative business ist zum Teil als Beschluss-, zum Teil als Verwaltungsstreitverfahren in unserem Sinne zu bezeichnen. Die Grenzen sind natürlich hier noch fliessender bei uns (siehe Maitland Justice and Police 1885 p. 84). Zum administrative business, das unserem Beschlussverfahren entsprechen würde, könnten wir die Jurisdiktion der Friedensrichter bei Erteilung von Gewerbeberechtigungen an Arbeitsvermittler insbesondere von Landarbeitern, die Entscheidung über Auflassung, Veränderung oder Wiederaufleben aufgelassener Wege, die Verteilung der Militärquartierlast, die Aufsicht über die Armenarbeitshäuser und Aufnahme in dieselben, die Erteilung von Lizenzen für die Errichtung von Privatheilanstalten für Geisteskranke und Trunksüchtige u. dgl. m.[3] rechnen. Unter das administrative business der quarter sessions, welches unserem Verwaltungsstreitverfahren entsprechen würde, fiele die Entscheidung über Streitigkeiten der Armenverbände unter einander und Streitigkeiten, die sich an die Frage des Unterstützungswohnsitzes knüpfen, Beschwerden wegen Versagung von Wirtshauskonzessionen, Beschwerden über unberechtigte Sperrung von Arbeiterwohnungen, welche durch die lokalen Sanitätsbehörden verfügt worden ist, Steuerreklamationen in Armensteuer-, Wege- und Grafschaftssteuerangelegenheiten u. a. m.[4].

Zum administrative business zählt man noch die Aufsicht über die Grafschaftsgefängnisse und die Aufsicht über die Grafschaftsirrenanstalten u. a. m.

Act von 1904). Nichterfüllung der Bedingungen bewirkt den Verlust der Lizenz (s. 4_5 leg. cit.). Bei der Auflage der Bedingungen kann die confirming authority, das sind hier die quarter sessions, die von dem annual meeting gestellte Bedingungen abändern (s. 4_6 leg. cit.). Durch ein umfangreiches Verordnungsrecht kontrolliert das Home Office die quarter sessions bei dieser ihrer Lizenztätigkeit (s. 6 leg. cit.). b) In Städten (s. 38 der Act von 1872) mit mehr als 10 Friedensrichtern fungiert als confirming authority ein licensing committee, das die Stadtfriedensrichter alljährlich aus ihrer Mitte wählen. In Städten von weniger als 10 Friedensrichter wird alljährlich ein Joint Committee bestellt, das aus 3 städtischen und 3 Friedensrichtern der Grafschaft, in der die Stadt gelegen ist, besteht. Die 3 städtischen Friedensrichter gehen aus Wahlen ihrer Kollegen, die 3 der Grafschaft aus Wahlen des county licensing committee hervor. Ausgenommen den eben berührten Fall haben Grafschaftsfriedensrichter niemals eine das Licensing einer Stadt betreffende Jurisdiction.

1) Darüber namentlich das treffliche Wort von Archbold, The Practice of Quarter Sessions 5th ed. 1898.

2) Archbold a. a. O. p. 269 ff. Die Kompetenz der Quarter Sessions ist aber trotzdem hier nur negativ begrenzt, insofern eine Aufzählung derjenigen Verbrechen stattfindet, welche ihrer Kognition nicht unterliegen. Hier sehen wir, wie dem Althergebrachten zuliebe die Dinge auf den Kopf gestellt werden. Viel natürlicher wäre heute die genaue positive Aufzählung der Delikte, welche zur Kompetenz der Sessions gehören. Verbrechen mit Kapitalstrafe sind jedenfalls davon ausgenommen. Archbold a. a. O. p. 270.

3) Archbold a. a. O. p. 197 ff. und 357—366.

4) Archbold a. a. O. p. 371—549.

§ 226. Aus der alten Verschmelzung der Polizeistrafgerichtsbarkeit und des Verwaltungsverfahrens [1]) im Amte des Friedensrichters ist heute als Rudiment noch die eigentümliche Erscheinung eines Verwaltungsstreitverfahrens mit Jury geblieben. Die Jury wird gewöhnlich in den Kriminalsachen der quarter sessions herangezogen. Da aber meistens Polizeistrafgerichtsbarkeit von Verwaltungsverfahren kaum zu scheiden war und noch heute nicht als gesondert betrachtet werden kann, so ergibt sich die Eigentümlichkeit, dass Entscheidungen über Wegebaulast [2]), Deichlast [3]) und über die Auflassung [4]) von Wegen, über die Entschädigung bei Expropriation für Wegezwecke [5]), die quarter sessions mit Zuhilfenahme einer Jury entscheiden, nur deshalb, weil ursprünglich Nichterfüllung der Wegebau- und Deichpflicht als indictable offence, d. h. als Delikt, über das eine Jury Anklage zu erheben (grand jury) und zu entscheiden (petty jury) hatte, angesehen wurde. So hat sich denn in diesem Ueberreste vergangener Zeit die Eigentümlichkeit eines Verwaltungsstreitverfahrens mit Jury erhalten.

Jede der drei hier angeführten Gruppen der Friedensrichter ist als Grafschaftsorgan anzusehen, denn ihre jurisdiction reicht über die ganze Grafschaft [6]).

Das nächstbedeutendste Grafschaftsorgan ist der Grafschaftsrat (county council). Der Grafschaftsrat (county council) setzt sich aus gewählten Mitgliedern zusammen. Die in der Grafschaft gelegenen Städte (boroughs), welche nicht selbständige administrative Grafschaften (county boroughs) [7]) bilden, sind im Grafschaftsrate vertreten. Das ist eben die Eigentümlichkeit des englischen Städtewesens, dass es den Zusammenhang mit der Grafschaft selbst dann noch bewahrt, wenn es auch ein relativ hohes Mass von Selbsttätigkeit erreicht. Die Zahl der Ratsmitglieder und ihre Verteilung auf Stadt und Land wird vom Ministerium (Local Government Board) festgesetzt [8]), ohne von der Gesetzgebung hierin irgendwie dirigiert zu werden. Die Unterverteilung der so festgestellten Anzahl von Grafschaftsratsmitgliedern erfolgt in den Städten durch den Stadtrat (borough council) nach eigenem Ermessen, in dem Reste der Grafschaft durch die quarter sessions nach Direktiven, die teils das Gesetz (L.G.A. 1888 s. 51), teils das Ministerium erteilt [9]). Wählen kann jeder, der die sog. allgemeine Statusvoraussetzungen, die auch für das Parlamentwahlrecht gelten, besitzt und ausserdem gewisse Wahlqualifikationen erfüllt, die von den Qualifikationen des Parlamentswahlrechtes verschieden sind [10]). Das aktive Grafschaftswahlrecht ist demjenigen gleich, das für die Wahlen zum Städterat gilt, ist aber verschieden von dem aktiven Parlamentswahlrechte. Letzteres ist vermöge seiner Qualifikation von grösserem Umfange, um-

1) S. Gneist, Geschichte des engl. Selfgovernments 1863 S. 171 ff.

2) S. Glen, Law relating to Highways 1897 p. 150—182.

3) Archbold a. a. O. p. 251 ff.

4) Robert Hunter, Footpaths and Commons 1895 p. 9/16.

5) Archbold a. a. O. p. 220 f.

6) Ueber diese Organeigenschaft der petty sessions Oke a. a. O. p. 7 ff. und Paley a. a. O. p. 28 ff. Ueber die Organeigenschaft der special sessions Williamson a. a. O. p. 9 ff. und Oke a. a. O. p. 1075 f.

7) Ueber dieselben weiter unten.

8) L.G.A. 1888 s. 2 (3a).

9) Eine diese Frage regelnde Zirkularverordnung ist am 17. August 1888 ergangen, abgedruckt bei Balzagette and Humprey, The Law of County councils 1888 p. 343.

10) Staatsangehörigkeit, Volljährigkeit (21. Lebensjahr), Eigenberechtigung, Vollbesitz der bürgerlichen Ehrenrechte s. Mackenzie, The parliamentary and Local Government Registration Manual 1897 p. 253—268. Eine Ausnahme in dieser Gleichheit der allgemeinen Statusvoraussetzungen für Parlaments- und Grafschaftswahlberechtigung macht nur das Geschlecht. Zum Grafschaftsrat können auch Frauen, allerdings nur solche, die einen besonderen Haushalt führen können, also ledige und Witwen, wählen. In der Session 1905 ist eine Bill, welche das passive Wahlrecht für Stadt- und Grafschaftsrat allen Frauen

§ 226. fasst gewissermassen breitere Klassen der männlichen Bevölkerung[1]). Die Qualifikationen der Grafschafts- und Städtewahlberechtigung sind: a) selbständiger Haushalt in der

einräumen wollte, bis über die 2. Lesung hinaus gediehen (siehe Unterhausverhandlungen Parl. D. vom 2. April 1905). Zum Parlamente wählen Frauen nicht. S. Rogers, On Elections 1897 I. p. 179. Darüber, dass verheiratete Frauen nicht wählen Macmorran and Dill, The Local Government Act 1888 p. 291 und die dort zitierten Rechtsfälle. Die Polizeimannschaft und Beamten sind von der Registrierung als Wähler ausgeschlossen (H. D. vol. 332 (1888) p. 455).

1) Die Qualifikationen des aktiven Parlamentswahlrechts s. oben vol. I. p. 257 ff. Vergleicht man diese Parlamentswahlberechtigung mit der obigen der Grafschaftswahlen, so würden als neue Klassen der wählenden Bevölkerung die in den Parlamentswahlen, nicht aber in den Grafschaftswahlen berücksichtigt sind, hinzukommen die Mieter von 10 Lstr. Miete und Dienstboten, die einen selbständigen Haushalt führen (sog. service franchise). Um diese beiden Klassen der Bevölkerung ist das aktive Parlamentswahlrecht reicher als das Grafschaftsrecht. Hingegen kommen noch im aktiven Grafschaftswahlrecht die Frauen hinzu. Aber nur die ledigen und Witwen. Diese Verschiedenheit kommt auch in den Zahlen zum Ausdruck (Parl. Papers 1897 vol. 76 P. 1 p. 261, für Grafschaftsberechtigungen in Parl. Papers 1898 vol. 72 p. 283).

Parlamentswahlberechtigungen für die Grafschaft Bedford:

Bevölkerung 1891	Bewohnte Häuser	Parlamentswähler				
		Ownership franchise (Eigentümer)	Occupation franchise		Mieter	Gesamtzahl der Wähler
			Parlamentswähler, die Grafschaftswähler sind	Parlamentswähler ohne Grafschaftswähler zu sein		
132 681	29 069	5 024	21 094	404	217	26 739

$$\text{Wählerquotient:}\ \frac{26\,739}{132\,681} = \frac{1}{4{\cdot}96\,017}$$

Grafschaftswahlberechtigungen für Bedfordshire:

Bevölkerung 1891*)	Bewohnte Häuser	Grafschaftswähler				
		die zugleich Parlamentswähler	die nicht Parlamentswähler	Gesamtzahl	Frauen	Männer
160 868	34 516	25 192	7 042	32 234	4 663	27 571

$$\text{Wählerquotient:}\ \frac{32\,234}{160\,568} = \frac{1}{4{\cdot}9801.}$$

*) Die Bevölkerungsziffer in beiden Tabellen ist verschieden, weil die Gebietseinteilung für Parlamentswahlen ein wenig verschieden ist von der Grafschaftseinteilung. Trotz des Wahlrechts der Frauen wählt nur $^2/_{100}$ der Bevölkerung mehr für die Grafschaft als für das Parlament. Das deutet entschieden auf den demokratischen Zug des aktiven Parlamentwahlrechts hin.

Die Prüfung und Kontrolle der Kommunalwahlen ist gegenwärtig insbesondere durch die Municipal Corporations Act von 1882 ss. 77—104 und durch eine besondere Act von 1884 (47/8 Vict. c. 70) geregelt. Danach gilt im grossen und ganzen das oben über Parlamentswahlen Gesagte (s. oben I. Bd. S. 302 ff.) mit folgenden Abweichungen. Das zulässige Wahlaus-

Grafschaft bezw. Stadt, verbunden mit Einschätzung zur Armensteuer und Erfüllung § 226. der Steuerpflicht (sog. household franchise) oder b) blosse Innehabung eines liegenden Guts mit jährlichem Reinerträgnis von 10 £ (sog. occupation franchise). Mit dieser letzteren Qualifikation muss ein 6monatlicher Wohnsitz, mit der ersteren ein 12monatlicher Wohnsitz in der Grafschaft bezw. Stadt verbunden sein.

Gewählt werden kann zum Grafschaftsratsmitglied — gleichgültig ob aus einem Stadt- oder Landbezirke:

a) jeder männliche Wähler in der Grafschaft,

b) derjenige, der in die sog. non resident list aufgenommen ist, d. h. derjenige, welcher innerhalb eines Umkreises von 7—15 Meilen ausserhalb der Grafschaft wohnt (L.G.A. 1888 s. 2 [1]) in Verbindung mit M.G.A. 1882 s. 11 [2b]). In diesem Falle muss er aber über ein liegendes Gut in der Grafschaft im Werte von 500—1000 £ oder über ein liegendes Gut mit 15—30 £ jährlichem Reinerträgnis verfügen (s. 2. L.G.A. 1888 in Verbindung mit s. 11 [2c] M. G. A. 1882).

c) derjenige, welcher in der Grafschaft ansässig, Peer oder Parlamentswähler aus dem Titel eines selbständigen Eigentums (ownership-franchise), gewöhnlich von 5 £ jährlichem Reinerträgnisse, ist. Die Grafschaftsratsmitglieder sind entweder Räte (councillors) oder Aldermen.

Das Amt eines Rates (councillor) ist ein Ehrenamt ohne Annahmepflicht und dauert 3 Jahre. Die Räte wählen aus ihrer Mitte oder aus dem Kreise der Verbandsangehörigen, welche die obengenannten Qualifikationen besitzen, die sogenannten Aldermen, welche in ihren Funktionen von den Räten sich nicht wesentlich unterscheiden. Das Amt eines Aldermen ist ebenfalls ein Ehrenamt ohne Annahmepflicht und dauert 6 Jahre. Die Aldermen repräsentieren gewissermassen das stabile Element im Grafschaftsrat. An der Spitze des Grafschaftsrates (county council) steht ein durch den Grafschaftsrat gewählter Vorsitzender (chairman), dessen Amt ein Ehrenamt ohne Annahmepflicht ist und ein Jahr dauert. Der Chairman ist Friedensrichter ex officio während der Dauer seines Chairman-Amtes.

Die Fülle der Funktionen des Grafschaftsrates lässt sich am besten unter folgenden vier Gesichtspunkten zusammenfassen. Vor allem hat der Grafschaftsrat die Verwaltung des Grafschaftsvermögens und ist zu diesem Zwecke juristische Person. Die Verwendung des Grafschaftsvermögens, wozu insbesondere auch staatliche Dotationen (sog. Exchequer contributions) gehören, erfolgt nach einem im Gesetze

gabenmaximum beträgt gewöhnlich 25 £, ausgenommen die betreffende Kommune zählt mehr als 500 Wähler. Dann werden 3 d. für jeden Wähler mehr gestattet. Wer wegen Corrupt practices hier verurteilt wird, ist auf Lebenszeit für eine Kommunalwahl unfähig. Desgleichen wenn der Agent mit Vorwissen des Kandidaten Corrupt practices begangen und deswegen verurteilt wurde. Für Illegal practices wird der Kandidat mir Geldstrafe bis zu 100 £ und mit der aktiven und passiven Wahlunfähigkeit durch 5 Jahre im betreffenden Kommunalwahlbezirk gestraft. Die Wahlprüfung wird vor einem aus einem Einzelrichter bestehenden Gerichtshof vorgenommen. Dieser muss Barrister von 15jähriger Praxis sein, darf nicht Unterhausmitglied sein und kein Staatsamt führen, Recorder darf er jedoch sein. Er wird von den auf der Rota für die Parlamentswahlprüfungen befindlichen Richtern ernannt. Dieser Gerichtshof (Election Court) teilt seine Entscheidung immer dem High Court mit, doch ist sie im übrigen endgültig. Ergibt sich eine schwierige Rechtsfrage, so kann sie mittelst Stating of special case dem High Court of Justice, dem Reichsgericht von England, zur Entscheidung vorgelegt werden. Das Verfahren wird von den Richtern der Rota vorgeschrieben und dem Parlament vorgelegt. Im Gegensatze zu den parlamentarischen Wahlprüfungen kann hier der Geklagte nicht durch Verzicht oder Rücktritt von dem Amt, zu dem er gewählt ist, das Wahlprüfungsverfahren zur Einstellung bringen. Die Prozesskaution ist bei den Kommunalwahlprüfungen nur 500 £.

§ 226. genau vorgeschriebenen Verwendungsplan, so, dass gewisse Ausgaben, z. B. die Ueberweisung von Summen an die Kirchspiele und Kirchspielunionen (local grants) in der Grafschaft anderen Grafschafts-Ausgaben vorgehen müssen u. s. w. (s. 23 A.G.L. 1888). Kurz, der Grafschaftshaushalt enthält Posten, die eine gesetzliche Rangordnung in bezug auf ihre Aufbringung haben, und das Ministerium übt eine ausgedehnte Kontrolle in dieser Richtung. Zur Ergänzung des Grafschaftsvermögens werden gewöhnlich jedes halbe Jahr (s. 74 L.S.A. 1888) sog. contributions (Matrikularbeiträge) der einzelnen Kirchspiele in der Grafschaft ausgeschrieben, welche als Grafschaftssteuer (county rate) bezeichnet werden, eigentlich aber ein System von Matrikularbeiträgen sind. Der Grafschaftsbedarf, sofern alle Kirchspiele an ihm interessiert sind (general county purposes), wird auf alle Kirchspiele nach dem steuerbaren Reinertrage der in ihnen enthaltenen Grundstücke aufgeteilt. Dazu kommt nun noch ein Betrag für die einzelnen Kirchspiele, die an dem Haushaltposten besonders interessiert sind (special county purposes). Der auf die einzelnen Kirchspiele entfallende Matrikularbeitrag wird nach einem vom Grafschaftsrate vorgeschriebenen Steuerfusse (basis oder standard of county rate) nach Analogie der Armensteuer[1]) von den Armenaufsehern eingehoben (s. 68 L. G. A. 1888)[2]). Der Grafschaftsrat kann auch Gebühren für Verwaltungsakte der Grafschaftsbeamten und ihre Erhebung durch Stempel (local stamps) vorschreiben und zwar dort, wo die betreffenden Beamten kein Gehalt beziehen, sondern auf diese Gebührenerträgnisse angewiesen sind[3]). Der Grafschaftsrat kann nur mit Genehmigung des Ministeriums (Local Government Board) Grafschaftsvermögen erwerben oder veräussern, Darlehen aufnehmen u. s. f. Der Grafschaftsrat ernennt die meisten bezahlten Beamten der Grafschaft, so den Grafschaftssekretär (county clerk), den Schatzmeister (treasurer), den später noch zu erwähnenden Coroner der Grafschaft.

Die zweite wichtigste Funktion des Grafschaftsrats ist das sogenannte administrative business, das teils von den Friedensrichtern der Quarter Sessions seit 1888 übernommen worden ist, teils alljährlich durch neue Gesetze erweitert wird. Es vollzieht sich ungefähr in Form unseres Beschlussverfahrens[4]) und erstreckt sich auf die Erteilung von Konzessionen für Tanzunterhaltungen, gewisse Gewerbekonzessionen, Konzessionierung von Theaterbühnen, Teilnahme an der Konzessionierung des Handels mit Explosivstoffen, die eigentlich das Ministerium des Innern (home secretary) zu erteilen hätte. Das administrative business umfasst ferner die Tierseuchenpolizei, die Polizei zur Vertilgung schädlicher Insekten, Mass- und Gewichtspolizei, Registrierung von gewissen Vereinen, welche Steuerbenefizien geniessen wollen, schliesslich die Obsorge und Erhaltung der Irrenanstalten für Arme (pauper lunatics), der Arbeits- und Korrektionshäuser für arbeitsscheue und verbrecherische Jugend (reformatory and industrial schools) u. a. m.

Die 3. wichtigste Funktion des Grafschaftsrats ist die Kontrolle und Leitung der Unterrichtsverwaltung insbesondere der Elementarschule innerhalb der Grafschaft. Ausser durch Gesetz kann sodann dem Grafschaftsrat ein administrative business in der von uns schon oben gezeichneten Bedeutung vom Ministerium überwiesen werden und zwar durch provisional order, welche der Genehmigung des Parlaments bedarf

---

1) Darüber s. noch weiter unten.

2) Von dem Armenpflegerat jedoch an den Grafschaftsrat gesendet. S. Macmorran a. a. O. p. 5.

3) Macmorran a. a. O. p. 13.

4) Der Grafschaftsrat, so sagen die Gerichtshöfe, hat zwar jurisdiction, ist aber nicht court of record bei Ausübung dieses administrative business. S. 1 A. C. 431; 71, Law Times p. 628.

(s. 10 L. G. A. 1888). In dieser Befugnis ist das Ministerium nur durch die Voraussetzung eingeschränkt, dass die betreffende Verwaltungsaufgabe ihren Schwerpunkt in der Grafschaft haben muss, also einer lokalen Begrenzung fähig ist (siehe darüber noch weiter unten). Schliesslich gehört zu den Funktionen des Grafschaftsrats noch die Aufsichtsgewalt desselben über Kirchspiele und Distrikte, die wir bereits gekennzeichnet haben, und die Befugnis Verwaltungsanordnungen (by-laws) zu erlassen, die gewöhnlich, wenn sie nicht bloss Polizeiverordnungen sind, der Genehmigung des Ministeriums (Local Government Board) bedürfen, wenn sie bloss Polizeiverordnungen (for good and rule government) nur dem Ministerium des Innern übersandt werden müssen, damit die Krone auf Empfehlung des Ministeriums gegen den Erlass derselben innerhalb 40 Tagen Einspruch erheben kann (s. 16 L. G. A. 1888)[1].

Nächst dem Grafschaftsrat ist das ständige gemischte Komitee (standing joint committee), welches aus Delegierten der quarter sessions und des Grafschaftsrats besteht. Ihm liegt die Bestellung der Polizeiwachorgane, die Anstellung des Sekretärs der grossen Friedensrichtersitzungen (clerk of the peace) u. a. m. ob.

Von den übrigen Grafschaftsorganen wären noch das alte Sheriff- und das Coroneramt zu nennen. Das Amt des Sheriff ist ein Ehrenamt[2]) und dauert ein Jahr. Ein Grundbesitz, dessen Grösse nicht gesetzlich fixiert ist, von dem nur gesagt wird (s. 4 der Sheriffs-Act 1887, 50/1 Vict. c. 55), dass es „sufficient land" sein müsse, „to answer the Queen and her people"[3]), ist die notwendige Qualifikation zum Ehrenamte. Der Sheriff repräsentiert die Grafschaft nach aussen und ist heute meist ein Exekutivbeamter der Krone, der sich durch einen Stellvertreter (deputy sheriff) vertreten lässt[4]).

Der Coroner ist ein besoldeter Grafschaftsbeamter, der vom Grafschaftsrat angestellt und besoldet wird. Seine Hauptobliegenheit[5]) ist heute, bei Todesfällen, bei denen der Verdacht eines Verbrechens nicht ausgeschlossen ist („there is a reasonable cause to suspect that such person has died either a violent or unnatural death" s. 3

---

1) S. Macmorran a. a. O. p. 42 f.

2) Nur in den wenigen Städten, die alte Grafschaften für sich selbst (counties of itself) waren, wie Oxford und die City von London, wird der Sheriff von den Bürgern gewählt, sonst immer und namentlich in den Grafschaften von der Krone ernannt. Mather, The Sheriff Law 1894 p. 2 ff. Ueber die Form der Bestellung s. oben S. 289 f.

3) Das ist das alte „respondre au roi et le people", das uns schon unter Eduard I. begegnet. S. darüber meine Selbstverwaltung S. 217.

4) Ihm liegt das ganze Exekutionsverfahren in Civil- und Kriminalangelegenheiten ob, während das Verwaltungszwangsverfahren der Friedensrichter in petty sessions vom Sheriff gewöhnlich unabhängig ist. Unter den zahlreichen Writs, welche das Exekutionsverfahren des Sheriff einleiten, ist besonders das writ of extent, Verwaltungsexekution für Kronschulden mit Zuhilfenahme der Jury durchzuführen (Mather a. a. O. p. 135—153) und Verwaltungsexekution für Strafen, welche die Quarter Sessions verhängen (p. 218 ff.). Die Jury entscheidet hier auch über die Frage, ob die Kronschuld überhaupt besteht (Mather a. a. O. p. 140 f.). Daran mögen wir erkennen, wie das heutige Exekutionsverfahren herausgewachsen ist aus der alten Civilgerichtsbarkeit des Sheriff, von der heute nur spärliche Ueberreste im Interpleader-Verfahren bestehen (Mather a. a. O. p. 373 ff.) u. a. m. Mather a. a. O. p. 7 (Formel der Bestellung des Untersheriff).

5) Die ihm heute ausserdem obliegende Nachforschung nach dem gefundenen Schatze („inquest on treasure trove"), die ebenfalls unter Zuhilfenahme einer Jury feststellt, wer die mutmasslichen Finder eines Schatzes, der der Krone eigentlich zufallen müsste, seien, ist heute selbstredend von geringer Bedeutung und darf sich nie auf die Frage des Erwerbstitels und Anspruchs auf den Schatz erstrecken. S. Jervis, The coroners Acts 1887 und 1892, London 1898 p. 107 ff.

§ 226. der Coroners Act 1887: 50/1 Vict. c. 71) unter Zuziehung einer Jury den Tatbestand des Todesfalls aufzunehmen und die Ursache, ob Verbrechen oder natürliche Todesursache, durch Verdikt einer Jury feststellen zu lassen.

II. Die Städte zeigen als charakteristisches Merkmal, dass sie nie ganz aus der Grafschaftsverwaltung ausscheiden. Dieser charakteristische Zug ist auch von jener Gesetzgebung erhalten und weiter ausgebildet worden, welche die gegenwärtige Verfassung der Städte regelt (M. C. A. 1882 und L. G. A. 1888). Das gewöhnliche Vorstadium jeder Stadtbildung ist der uns schon bekannte urban district, d. i. eine Union von Kirchspielen, welche mehr städtischen Anstrich — im sozialen Sinne — hat, Marktflecken und dgl. mehr. Stadt (borough) wird dieser urban district erst durch Verleihung einer Charter. Das ist das juristisch bedeutsame Merkmal einer Stadt im juristischen Sinne. Durch die Verleihung einer Charter wird die Stadt Korporation. Das erste Stadium im Prozesse, durch den sich die Stadt, bezw. der urban district von der Grafschaft verselbständigt ist:

α) die einfache Stadt (municipal borough) d. i. die mit Charter beliehene Stadt, die so juristische Person geworden ist (s. 10 M. C. A. 1882). Das Organ, durch welches diese in die Rechtswelt handelnd eintritt, ist der Stadtrat (borough council) bestehend aus den Stadträten (councillors), den Aldermen und dem Bürgermeister (mayor).

Die Stadträte, deren Zahl und Verteilung auf die städtischen Bezirke (wards) immer in der Charter angegeben ist (s. 212 [1a] M. C. A. 82), werden von den Stadtangehörigen (burgesses) nach einem Wahlzensus und Wahlmodus gewählt, der sich beinahe vollständig[1]) mit demjenigen deckt, den wir für die Wahlen zum Grafschaftsrat kennen gelernt haben. Das Amt der gewählten Stadträte ist ein Ehrenamt mit Annahmepflicht und dauert 3 Jahre, wobei ein Drittel[2]) alljährlich ausscheidet.

Die Aldermen, die wie im Grafschaftsrat, so auch hier im Stadtrat das stabile Element repräsentieren, werden von diesem borough council teils aus der Zahl der Räte selbst, teils aus dem Kreise der Stadtangehörigen (burgesses) gewählt. Qualifikation für Wählbarkeit zu diesem Amte ist dieselbe, wie für das des Stadtrats (councillor). Ein Alderman bekleidet ein 6jähriges Ehrenamt mit Annahmepflicht.

Der Bürgermeister (mayor) wird aus der Zahl der Stadträte oder Aldermen oder aus dem Kreise der Bürger (burgesses) gewählt. Sein Amt kann mit einer Besoldung verbunden sein, deren Höhe der Stadtrat bestimmt. Auch hier ist eine Annahmepflicht vorhanden (s. 34 M. C. A. 82), so dass wir hier die Eigentümlichkeit eines besoldeten Amts mit Annahmepflicht — also einer besoldeten Kommunaldienstpflicht — sehen können. Der Bürgermeister ist ex officio Friedensrichter für die Dauer seines Bürgermeisteramts, d. i. für ein Jahr.

Die Funktionen des so zusammengesetzten Stadtrats gliedern sich nach drei Gesichtspunkten. Vor allem bewahrt der Stadtrat den Ursprung der Stadt aus dem urban district, d. h. der Stadtrat hat alle Funktionen einer städtischen Sanitätsautori-

---

1) Ein Unterschied besteht nur in bezug auf die Qualifikationen der Wählbarkeit darin, dass zum Grafschaftsrat Priester, wenn sie die notwendige sonstige Qualifikation besitzen, gewählt werden können (s. 2 [2 a] L.G.A. 1888). Nicht so für den Stadtrat, von dem sie ausgeschlossen sind. Sodann können Peers und Unterhausmitglieder, die Eigentum in der Grafschaft besitzen, durch diese Qualität allein in den Grafschaftsrat gewählt werden (s. 2 [2 b] L.G.A. 1888). Nicht so für den Stadtrat. Dies alles ist aus der Tendenz, dem Stadtrat ein demokratischeres Ansehen zu verleihen, erklärlich. — Vergessen wir ferner nicht, die M.C.A. 1882 bezw. ihre Vorgängerin von 1835 ist ein Kind des Liberalismus, die L.G.A. 1888, die den Grafschaftsrat ins Leben rief, ein Produkt der konservativen Partei.

2) Es scheiden diejenigen aus, die am längsten, ohne durch Wiederwahl in diese Lage versetzt worden zu sein, im Ehrenamte sind (s. 13 [3] M.C.A. 1882).

tät (local sanitary authority) mit den durch die Public Health Act gegebenen Befugnissen (s. 310 und s. 6 der P. H. A. 1875). Sodann besorgt der Stadtrat die eigene Vermögensverwaltung der Stadt. Sie ist von der Oberaufsicht des Ministeriums beinahe vollkommen unabhängig, ausgenommen die Aufnahme von Darlehen und Veräusserung von Vermögen, Erwerbung von liegendem Gut, Verwaltungsakte, die in der Regel der Genehmigung des Ministeriums (Local Government Board) bedürfen. Doch kann sie durch Charter oder Private Act davon befreit sein (s. 107 [1] M. C. A. 1882). Der Stadtrat kann für die Stadt eine Reihe von Veranstaltungen zum grösseren Komfort der Bürger und Stadtbewohner treffen, insbesondere von bestehenden Privatgesellschaften für Beleuchtung, Wasserleitung, Kanalisation u. s. w. die nötigen Anstalten ankaufen. Dann rückt die Stadtkorporation als Rechtsnachfolgerin des betreffenden Privatunternehmens ein und erlangt auch die zugehörigen Verwaltungsbefugnisse, als subjektive Rechte, die ihr früher als blosser Sanitätsautorität nicht zustanden[1]) (s. 134 und 136 M. C. A. 82). Als Ergänzung der Vermögensverwaltung besitzt der Stadtrat das Recht, eine Stadtsteuer (borough rate) auszuschreiben, wenn das Stadtvermögen für den Haushalt der Stadt nicht ausreicht. Diese Steuer ist aber im Gegensatze zur Grafschaftssteuer eine echte Steuer nach Analogie der Armensteuer[2]). Schliesslich besitzt der Stadtrat die Befugnisse, Polizeiverordnungen insbesondere „for the good rule and government" zu erlassen, die jedoch der Kenntnisnahme des Ministeriums des Innern (secretary of state) unterliegen (s. 23. M. G. A. 82) und auf dessen Antrag von der Krone ausser Kraft gesetzt werden können. Städte, die eine Einwohnerzahl von über 20000 haben, können durch Charter das Recht auf eigene Polizeiverwaltung erlangen (s. 215. M. C. A. 1882)[3]). In diesem Falle wird ein besonderes Komitee des Stadtrates (watch committee) bestellt, das als selbständiges Komitee dieselben Funktionen zu erfüllen hat, die — wie wir hörten — in der Grafschaft von dem „gemischten ständigen Komitee" (standing joint committee) erfüllt werden: also namentlich die Bestellung einer Polizeiwache und deren Kontrolle. Neben bezahlten Polizeiwachleuten (constables) können auch unbesoldete (special constables) vom Wachkomitee (watch comittee) bestellt werden (s. 196. M. C. A. 1882), das sind gewöhnlich Stadtbewohner. Ihre Verpflichtung ruht auf der alten trinoda neces-

§ 226.

1) So z. B. die Stadt Birmingham durch Private Act 1883 (Birmingham Corporation Consolidated Act. ed. v. E. O. Smith) subjektive Rechte auf Ausübung jener Befugnisse erlangt, die sie vorhin nach der Public Health Acte 1878 auszuüben hatte. S. z. B. der Birmingham Corp. Act. 1883: „The provision of the markets and fair clauses Act 1847, are herby incorporated with this Act and in construing those incorporated Act for the purposes of this Act the expression in the Undertakers" and „the Promotors of the Undertaking shall mean the corporation". Bestimmungen der „Fair and Market Clauses" und die darin gelegenen Machtbefugnisse gehörten auch schon nach der Public Health Act 1875 in den Kompetenzkreis der Stadt. Durch obige Qualität wurden diese Befugnisse subjektive Rechte der Korporation.

2) D. h. nicht wie die Grafschaftssteuer in Form von Matrikularbeiträgen; alle Kirchspiele der Stadt werden gleichmässig von der Steuer betroffen und zwar nach dem Reinerträgnisse der in ihnen befindlichen Grundstücke. S. Arnold, The Municipal Corporations in England and Wales 1894 p. 159. Der dort zitierte Fall 22 Q.D. p. 405 ff. bestimmt, dass der Stadtrat die auf das Kirchspiel entfallende Kontribution und die Steuerquote (in Lstr.) in pound feststellen kann. In der Grafschaft ist die Feststellung der auf das Pfund (in pound) entfallenden Steuerquote dem Armenaufseher ganz überlassen.

3) Sinkt die Einwohnerzahl der Stadt unter 10000, so verliert die Stadt ihre Polizeibefugnis und im Zusammenhange damit die Tierseuchenpolizei, die Handhabung der Nahrungsmittel-, der Mass- und Gewichtspolizei, die Beaufsichtigung des Handels mit Sprengstoffen u. a. m. Diese Befugnisse übergehen dann auf den Grafschaftsrat, in dessen Jurisdiktion die Stadt gelegen ist (s. 39 L.G.A. 1888).

§ 226. sitas, dem ‚watch and ward' und ist Kommunaldienstpflicht. Für die Zwecke der Polizeiverwaltung kann eine Polizeisteuer vom Stadtrat ausgeschrieben und von den Armenaufsehern nach Analogie der Armensteuer eingehoben werden (s. 197. M. C. A. 1882).

Neben dem Stadtrat und dem Wachkomitee fungieren als Stadtorgane ein Heer besoldeter Stadtbeamter, unter welchen die Kassenrevidenten (auditors) und der Schatzmeister hervorzuheben wären.

So sehen wir, wie diese Form der Stadtverwaltung mit einem Schritt aus dem Grafschaftsrahmen herauswächst; nämlich in Rücksicht auf Vermögensverwaltung und Polizei. Im übrigen hängt die Stadt noch so sehr mit der Grafschaft zusammen, dass sie im Grafschaftsrat vertreten ist und alle Grafschaftssteuern, welche für die Grafschaftsverwaltung aufgebracht werden — ausgenommen die Polizeiverwaltung —, aufbringen muss. Das nächst höhere Stadium im Verselbständigungsprozess der Stadt ist

β) die mit separater Friedensrichterkommission versehene Stadt (borough having a separate commission of the peace). Ihre Verfassung ist der der einfachen Stadt (borough) gleich, da das grössere das kleinere in sich schliesst. Die Verleihung einer Friedensrichterkommission bedeutet, dass die Stadt besondere Friedensrichter erhält, deren Eigentums- und Besitzqualifikation eine andere und zwar niedrigere ist als in der Grafschaft[1]) und dass diese Friedensrichter in petty oder special sessions für Angelegenheiten der Stadt handeln dürfen[2]). Auf Antrag der Stadt, die eine Friedensrichterkommission besitzt, kann auch eine sog. besoldete Magistratsperson (stipendiary magistrate) von der Krone bestellt werden, die die Tätigkeit von zwei Friedensrichtern ersetzt, also immer die Befugnis von petty sessions mit sich trägt. Der stipendiary magistrate ist ex officio Friedensrichter (s. 261. M. C. A. 1882). Die grossen Städte haben wie z. B. Liverpool 70—80 Friedensrichter, die kleinen 5—6 (siehe Maitland Justice and Police 1885 p. 96).

Die Stadt, welche mit einer Friedensrichterkommission betraut ist, erlangt dadurch ein subjektives Recht auf Ausübung der Tätigkeit von petty und special sessions (s. 187. M. C. A. 82 und s. 250 [5] M. C. A. 1882)[3]), das ihr nicht beliebig von der Krone entzogen werden darf[4]). Aus dem Grafschaftsrahmen scheidet eine solche Stadt, wenn sie eine Einwohnerzahl von über 10000 umfasst, nur in bezug auf die Erhaltung und Obsorge der Grafschaftsirrenanstalten aus, welche, wie wir wissen, zum sog. Administrativgeschäft der Grafschaft gehört s. 36 [2] L. G. A. 1888 und 38 [1] L. G. A. 1888). Das nächst höhere Stadium ist.

γ) Die mit quarter sessions beliehene Stadt (borough with a seperate court of quarter sessions). Die Erlangung selbständiger quarter sessions bedeutet Abhaltung selbständiger grosser Friedensrichtersitzungen und die Erhaltung der notwendigen Gerichtsgebäude. Darauf erlangt die Stadt ein subjektives Recht, das ihr von der Krone nicht entzogen werden darf[5]). Unabhängig von diesem subjektiven Rechte auf quarter sessions erlangt die Stadt eine Reihe von Verwaltungsbefugnissen, die auch nach Bedarf wieder genommen werden können, namentlich vom Ministerium für Selbstverwaltung

1) Die Friedensrichter einer Stadt brauchen nur Wohnsitz mit Innehabung eines Grundstücks in der Stadt zu verbinden. Ein Minimum von Besitz und Eigentum ist hier nicht vorgeschrieben (s. 157 [3 und 4] der M.C.A. 1882).

2) Wright and Hobhouse a. a. O. p. 22.

3) Rawlinson, Municipal Corporations Act 1882, London 1883 p. 243.

4) Die Stadt selbst kann ihr Recht aufgeben (s. 38 [7] L.G.A. 1888).

5) S. Rawlinson a. a. O. p. 252 und die dort zitierte Ansicht des Attorney-General A. Cockburn u. a. Richter: „they were both of opinion that the crown had no such power (i. e. to revoke the grant) the prerogative having been exhausted by the grant". Allerdings kann die Stadt ihr Recht selbst aufgeben. s. 38 (7) L.G.A. 1888.

(Local Government Board), wenn sich die Zusammenlegung der Stadt mit einer Grafschaft zum Zweckverbande empfiehlt (s. 54 u. 49 L. G. A. 1888). Diese Verwaltungsbefugnisse aber knüpfen sich gewöhnlich an die Beleihung mit quarter sessions. Es sind dies für Städte mit einer Einwohnerzahl über 10 000 Einwohnern: die Befugnis Chausseen (main roads) auf eigene Rechnung zu erhalten und die nötige Verwaltungspolizei auf denselben zu üben; die Befugnis, jene selbständigen Steuern für Verwaltungszwecke, die sie vor dem Jahre 1888 überwiesen hatten, auch ferner zu erheben u. a. m. (s. 35 L. G. A. 1888). Eine Stadt, die eigene ‚quarter sessions' hat, kann den Antrag stellen, dass ihr von der Krone ein Recorder, d. i. ein bezahlter Richter bestellt würde, der die Befugnisse von ‚quarter sessions' allein übt (s. 162 f. der Municipal Corporations Act von 1882).

Schliesslich erlangt jede mit quarter sessions beliehene Stadt, welche eine Einwohnerzahl über 10 000 Einwohner besitzt, die Befugnis, einen selbständigen Coroner einzustellen (s. 171 M. C. A. 1882 und s. 38 [2a] L. G. A. 1888). Mit diesen Befugnissen scheidet die Stadt aus dem Grafschaftsrahmen, was sich insbesondere in der Freiheit von der Grafschaftssteuer für diese Verwaltungszwecke äussert. Dagegen dürfen die Repräsentanten einer solchen Stadt im Grafschaftsrat nicht in jenen Fragen mitstimmen, die Verwaltungszwecke betreffen, zu denen die Stadt durch Grafschaftssteuer nicht beiträgt (s. 35 [6] L. G. A. 1888). Im übrigen bleibt die Stadt nach wie vor in der Grafschaftsverwaltung und muss sich die Grafschaftsbesteuerung gefallen lassen (s. 37 L. G. A. 1888). Das letzte und höchste Stadium im Verselbständigungsprozesse erreicht die Stadt

δ) als Grafschaftstadt (county borough). Jede Stadt mit einer Einwohnerzahl, von mindestens 50 000 Einwohner kann beim Ministerium (Local Government Board) das Ansuchen stellen, eine Grafschaftsstadt zu werden, welche Eigenschaft ihr dann mittelst provisorischer Verordnung (provisional order), die der Bestätigung des Parlaments bedarf, verliehen wird (s. 54 L. G. A. 1888). Durch die Eigenschaft einer Stadt als county borough übergehen auf sie die meisten[1]) Befugnisse, die dem Grafschaftsrate, wie wir hörten, zustehen (s. 34 L. G. A. 1888). Sodann wird sie von der Grafschaftssteuer vollkommen frei, erhält ihre eigenen Dotationen vom Staate (s. 32 [1—4] L. G. A. 1888). Schliesslich wählt sie keine Repräsentanten in den Grafschaftsrat. Damit erlangt sie ihre relativ höchste Selbständigkeit. In bezug auf die Sheriffverwaltung[2]), die Coronerverwaltung[3]), die Grafschaftsmiliz- und Assissenverwaltung[4]) bleibt die Stadt im Grafschaftsrahmen nach wie vor, wird aber für diese Zwecke vom Grafschaftsrat nicht besteuert, sondern zahlt nach Uebereinkunft in Form von Beiträgen, den auf sie entfallenden Kostenanteil (s. 32 [3] und [8] und 32 [2] L. G. A. 1888). Aber auch auf diese Eigenschaft, county borough zu sein, und auf alle damit verbundenen Befugnisse erlangt jedoch die Stadt nie ein subjektives Recht, denn diese Eigenschaft kann ihr jeden Augenblick mittels provisorischer Order (provisional order) vom Ministerium entzogen werden, wenn eine Grafschaft auf die alte Vereinigung mit der Stadt anträgt, und das Ministerium es für gut befindet (s. 54 [1b] L. G. A. 1888).

Anders liegt Sache dann, wenn die Stadt die eine oder andere Verwaltungsbefugnis in der Charter oder was noch häufiger vorkommt, durch Private bill erlangt hat.

1) Nicht alle: so z. B. gewöhnlich nicht die dem Grafschaftsrat zustehenden Befugnisse: die Coronerbestellung, die Feststellung der Stimmbezirke (polling districts) für die Parlamentswahlen, die Machtbefugnis in Fragen des allotment, also Anordnung einer Expropriation u. a. m. (s. 34 [4—7] L.G.A. 1888).

2) s. 59 (2 c) L.G.A. 1888.

3) s. 32 (2 b) L.G.A. 1888.

4) s. 32 (2 a) L.G.A. 1888.

§ 226. Dann hat sie auch ein subjektives Recht auf Ausübung der Verwaltungsbefugnis erlangt, das ihr nicht entzogen werden darf. Das Ministerium ist aber gegenwärtig Städten gegenüber, die nicht auf sehr hohes Alter verweisen können, durchaus nicht geneigt[1], solche Verwaltungsbefugnisse in der Charter oder einem die Charter abändernden Schema für eine Private-Bill einzuräumen. Und auf den guten Willen des Ministeriums (Local Government Board) kommt es bei Abfassung einer Charter und ihrer Abänderung in erster Linie an (s. 210—218 M. C. A. 1882). Jedenfalls ist hier festzustellen, dass durch die Eigenschaft, county borough zu sein, ein subjektives Recht auf die darin gelegenen Verwaltungsbefugnisse nicht erlangt wird.

§ 227. Das Local Government der Metropole[2]).

I. Historischer Ueberblick.

Während in der Provinz die Städteordnung von 1835 Uniformität und gleichmässige Verwaltung an die Stelle der früheren korrupten Stadtwirtschaft setzte, blieb jener Komplex von Kommunalverbänden, den man gemeiniglich als „London“ bezeichnet und der auch unter anderen Kommunalverbänden, die berühmte „City“ von London umfasst, von jener Reform unberührt. Zwar hatten dieselben Kommissäre, auf deren Bericht hin die Städteordnung ergangen war, in einem besonderen Berichte über London im Jahre 1837 ausgeführt, „dass sie nicht in der Lage wären, irgend einen Umstand zu entdecken, der eine unterschiedliche Behandlung des kleinen Areateils (i. e. City) gegenüber dem Rest von London rechtfertigen könnte, es wäre denn die Tatsache, dass diese unterschiedliche Behandlung schon seit alters her bestehe“. Aber die Interessen der mächtigen City waren einer solchen Amalgamierung aufs entschiedenste abhold.

Trotzdem verlangte das rapide Anwachsen der Bevölkerung und die Ausdehnung städtischen Gemeinlebens über die alten Grenzen hinaus, eine grössere Betätigung auf dem Gebiete kommunaler Sozialpolitik und deshalb eine Zentralautorität für ganz London. Statt dessen suchte man mit Hilfe von Private Acts den Bedürfnissen des Alltagslebens nachzukommen. Baugrundeigentümer oder grosse Bauunternehmer erhielten mittelst Local Acts die Befugnis öffentliche Anlagen und Anstalten, die

1) Der Grund hiefür liegt in der Tatsache, dass durch Aufnahme einer solchen Befugnis in Private Bill and Charter, das Ministerium seine Befugnis, die Stadt wieder mit anderen Verbänden und die Grafschaft zu Zweckverbänden zusammenzulegen, aus der Hand gibt. Daher kommt häufig folgender Handel zwischen Korporation und Ministerium hervor. Die Korporation hat eine Verwaltungsbefugnis, die in der Eigenschaft county borough zu sein steckt, schon früher erhalten und zwar mittelst Charter oder Private Act. Sie möchte nun jetzt überhaupt county borough werden. Das Ministerium willigt ein, aber nur unter der Bedingung, dass die Stadt auf jene Befugnis als Recht und auf irgend ein anderes subjektives Recht verzichte. So z. B. die Provisional Order für die Stadt Harrogate, bestätigt durch Local Act vom 30. Juli 1900, 63 und 64 Vict. c. CLXXIX, welche, wie alle Provisional Orders, nicht veröffentlicht ist und mir durch die Freundlichkeit des Herrn N. Kershaw, Assistant Secretary des Local Gov. Board, mitgeteilt wurde. In Art. XII der genannten Order muss die Stadt einwilligen, dass die durch ihre Autonomie erlassenen Strassen- bezw. Baupolizeiverordnungen innerhalb von 12 Monaten vom Tage der Order aufgehoben seien.

2) Literatur: Gomme, London County Council 1888. F. Whelen, London Government 1898. Sinzheimer, Der Londoner Grafschaftsrat I. 1901. Hunt, The London Government Act 1899, London 1899. Webb, London Education 1904 und nachstehende Blaubücher: 3 Reports of Committee of the House of Commons on the Local Taxation and Government of the Metropolis 4 pts. (C. P. 1861 Nr. 211, 372 und 476). 2 Reports of Commons Committee on the Local Government and Local Taxation of the Metropolis 3 pts. (C. P. 1866 Nr. 186 und 452), 3 Reports of Commons Committee on the Local Government etc. of the Metropolis (C. P. 1867 Nr. 135, 268, 301).

sonst in das Gebiet städtischer Verwaltung gefallen wären, zu errichten und dafür von § 227. den Grundanliegern oder Bewohnern des von ihnen bebauten Stadtteils, Steuern, besser gesagt Zwangsbeiträge, einzuheben.

So gab es in der Mitte des 19. Jahrhunderts ungefähr 250 solcher Local Acts mit nicht weniger als 427 verschiedenen, sich in ihren Kompetenzen immer kreuzenden Lokalautoritäten. Im Jahre 1855 erging wenigstens zur teilweisen Beseitigung der erwähnten Uebelstände die „Metropolis Local Mangement Act“ (18/19 Vict. 120), welche die Zahl der für die Stadtverwaltung in Betracht kommenden Lokalautoritäten wesentlich herabminderte. Dabei hielt sie sich an die von altersher gegebenen Kirchspielgrenzen und legte kleine Kirchspiele, wenn nötig zusammen. So entstanden etwa 22 „Vestries“, die sich im Laufe der Zeit auf 30 vermehrten, und „District Boards“, deren Zahl sich in der Folge auf etwa 12 steigerte. Ihre Aufgaben betrafen vorwiegend die öffentliche Gesundheitspflege, Wegebau, Entwässerung und Kanalisation, Beleuchtung und dgl.

Ueber ihnen wurde eine Zentralautorität eingerichtet, das sog. Metropolitan Board of Works, dem anfangs bloss die Kanalisation der Hauptstadt zugewiesen wurde, dessen Befugnisse sich aber in der Folge mehrten, insofern noch die Anlegung von Strassen, Reinigung ungesunder Stadtteile, die Errichtung des Londoner Themse-Quais (Thames Embankement), von Brücken etc., sodann noch der Schutz unmündiger Kinder, die Bau- und Tierseuchenpolizei, die Ueberwachung des Handels mit Explosiv- und Zündstoffen, der Londoner Wasserversorgung, der Tramwayunternehmungen, der Schlachthäuser und Milchbereitungsstätten, schliesslich die Mass- und Gewichtspolizei, die Einrichtung einer hauptstädtischen Feuerwehrmannschaft u. a. m. hinzukam.

Für die Zwecke der Kanalisation war das Metropolitan Board of Works auch über die Grenzen der City hinaus wirksam, und diese entsendete, wie die übrigen Kommunitäten Londons Delegierte zum Board. Je mehr die Verwaltungstätigkeit des letzteren wuchs, desto mehr wurde auch die City in seinen Bannkreis gezogen.

Der Hauptübelstand, der aber nach wie vor bestand, war, dass dies nicht genug umfassend geschah, dass die Cityverfassung in ihrer alten Form weiter verblieb, und dass das Wahlrecht zum Metropolitan Board of Works ein indirektes, wenig volksfreundliches war. Zwar ward in den Jahren 1885 und 1887 die Mitgliederzahl des Board von 46 auf 56 vermehrt, aber die Struktur des Wahlrechts nicht verändert.

In der Zwischenzeit d. h. seit der Errichtung dieser Zentralbehörde, tagten eine Reihe von Unterhausenquêten in den Jahren 1861, 1866, 1867, die über die Reform der Londoner Stadtverwaltung zur Beseitigung der eben angeführten Uebelstände berieten und insbesondere die Einführung des direkten Wahlrechts zur Londoner Zentralautorität anempfahlen. Auch Bills, welche die Reform betrafen, wurden in den Jahren 1860 bis 1884, darunter auch eine von William Harcourt im Jahre 1884 eingebracht. Keine derselben drang durch, sie scheiterten alle an dem Widerstande der City. Erst das konservative Ministerium, das sorgfältig die City aus dem Bereich seiner Reformpläne ausschied, verstand es im Anschlusse an die Local Government Act von 1888, die den Grafschaften Englands kommunale Volksvertretungen an die Stelle des bisherigen, ausschliesslichen Friedensrichterregiments brachte, auch das direkte, demokratisch erweiterte Wahlrecht zur Zentralautorität Londons, dem nunmehr eingerichteten London County Council, einzuführen. Auf diesen Londoner Grafschaftsrat übergingen alle Befugnisse des Metropolitan Board of Works und noch eine Reihe anderer Verwaltungsgeschäfte.

Aber auch das Wahlrecht zu den Londoner Kommunalverbänden, die dem Grafschaftsrat unterstellt waren, wurde entsprechend der für ganz England durch die Local Government Act von 1894 vorgenommenen Demokratisierung der Landgemeinden, sehr bedeutend erweitert. Diese Vestries und District Boards erhielten noch überdies die

§ 227. Möglichkeit, sich eine Reihe von Verwaltungsbefugnissen, die mit der Armenpflege, der Einrichtung von Bade- und Waschhäusern, Volksbibliotheken, Anlage von Kirchhöfen und dgl. m. zusammenhängen, vom Ministerium für Selbstverwaltung übertragen zu lassen.

Nun war aber auch die Zeit gekommen, die Frage der Unifikation von London ins Auge zu fassen. Eine im Jahre 1894 eingesetzte königliche Kommission [1]) sprach sich dringend für die Amalgamierung der City mit dem übrigen London aus. Die City sollte wie die übrigen Kommunalverbände Londons organisiert werden, ihre Sonderbefugnisse und namentlich auch das Korporationsvermögen auf den zur neuen „Cityautorität“ für ganz London umgewandelten Grafschaftsrat übergehen, die Kommunalverbände Londons aber der Reihe nach derart der neuen Zentralautorität unterstellt werden, dass sie zwar alles das, was sie lokal selbst tun könnten, auch als Verwaltungsbefugnis beibehalten sollten; im übrigen aber wären Fragen der gesamtstädtischen Verwaltung von der Zentralautorität, der „New City“, zu erfüllen. Diese hätte auch insbesondere eine Kontrolle über die untergeordneten Kommunalverbände auszuüben, ihre by-laws, Statuten, zu modellieren, wenn sie säumig wären, an ihrer Stelle Verwaltungstätigkeit zu entwickeln und in gewissen Angelegenheiten dieser untergeordneten Kommunalverwaltung (z. B. bei Aufnahme von Darlehen) die Zustimmung zu erteilen.

Bezeichnenderweise berief die City während dieser Enquête ihren Kommissionsvertreter und die zu ihrer Vertretung vorgeladenen Zeugen ab.

Im Jahre 1897 wurde ein Londoner Städtetag, d. i. eine Konferenz der zahlreichen Kommunalverbände, aus denen London besteht, einberufen. Die Initiative ging vom Londoner Grafschaftsrat aus. Freilich waren ihre Vorschläge nicht so radikal wie die der vorhingenannten königlichen Kommission, aber immerhin war eine Reform der London bildenden Kommunalverbände nach den Grundsätzen moderner Stadtverwaltung, sowie eine Uebertragung einer Reihe von Verwaltungsgeschäften vom Londoner Grafschaftsrat auf diese neu zu organisierenden, ihm untergeordneten Städte befürwortet.

Das Resultat dieser Vorschläge war die London Government Act von 1899 (62/3 Vict. c. 14), die im grossen ganzen die genannten Vorschläge der Londoner Kommunalkonferenz von 1897 zum Gesetze erhob. Allerdings bezieht sich dieses Gesetz in seiner Wirksamkeit durchaus nicht auf die City von London, die nach wie vor ihr kommunales Stilleben fortführt.

II. Der Londoner Grafschaftsrat (L. C. C.-London County Council).

Der Wirkungskreis des L. C. C. ist nur „die Grafschaft von London“ (county of London), d. i. das Gebiet, was wir gemeiniglich als London bezeichnen bis auf die City von London. Grafschaft und City von London bilden zusammen „die administrative Grafschaft von London“ [administrative county of London]. Von dieser ist wieder zu unterscheiden der Polizeidistrikt der Metropole, der ungefähr 6 mal so gross ist als die Grafschaft von London resp. der Wirkungskreis des L. C. C. Dieser Distrikt ist zur Ueberwachung der hauptstädtischen Polizei überwiesen, die aber, wie wir noch weiter unten sehen werden, verstaatlicht ist [2]).

Der Londoner Grafschaftsrat besteht aus 118 auf 3 Jahre gewählten Mitgliedern und aus 19 Aldermännern, die auf sechs Jahre von den Mitgliedern des Grafschaftsrats (Councillors) gleich bei dem ersten Zusammentritt des Grafschaftsrats gewählt werden

1) Report of the Royal Commission on the Amalgamation of the City and Connety of London C. P. 1894 NR. 7493.

2) Ueber seine gesetzliche Begrenzung: siehe nächsten Abschnitt.

und von denen die Hälfte alle 3 Jahre ausscheidet. Wahlkreise für den Grafschaftsrat § 227. sind die 57 parlamentarischen Wahlkreise, in die London zerfällt. Jeder derselben wählt 2 Grafschaftsratsmitglieder. Dazu kommen dann noch 4 von der Londoner „City" gewählte. Um wählbar zu sein, genügt es in einem Teile von London überhaupt ansässig zu sein. Ansässigkeit in dem betreffenden Wahlkreis selbst, den man vertreten soll, ist nicht erforderlich. Wählbar sind auch hier, anders als beim parlamentarischen Wahlrecht, Geistliche und Peers. Im übrigen ist das aktive und passive Wahlrecht von derselben Struktur, wie bei den übrigen Grafschaftsräten. Die früher zurecht bestandenen Unterschiede zwischen den Angehörigen der verschiedenen Londoner Städte und Kirchspiele in Bezug auf die Wahl zum Grafschaftsrat sind nunmehr beseitigt. (63/4 Vict. c. 29.) Frauen sind auch hier nicht wählbar, trotzdem dies 1889 für 2 Kandidatinnen versucht worden ist. Die Richter haben den Frauen die Wählbarkeit abgesprochen.

Der Grafschaftsrat hat für seine Beratungszeit, wenn er tagt, 3—5 Uhr p. m. gewählt. Die Verhandlungen sind öffentlich.

An der Spitze des Grafschaftsrats steht ein Vorsitzender (Chairman), ein Vizevorsitzender (Vice-Chairman) und ein stellvertretender Vorsitzender (Deputy Chairman). Früher war es üblich, den letzeren zu bezahlen und ihm die Tätigkeit eines Town clerk zuzuweisen. Nun aber ist ein permanenter Clerk bestellt und der stellvertretende Vorsitzende, gleich den beiden anderen, ein Ehrenbeamter. Alle 3 Vorsitzende werden auf ein Jahr gewählt, und es ist Brauch, den einmal dazu gewählten nicht wieder zu wählen.

Die Befugnisse des Grafschaftsrats lassen sich zweckmässig in 3 Kategorien aufteilen:

1. Die Verwaltungsbefugnisse (Administrative Business). Hierher fallen teils solche Befugnisse, welche der Grafschaftsrat von seinem Vorgänger dem Metropolitan Board of Works übernommen hat (wir haben sie oben kennen gelernt), teils solche, welche der Grafschaftsrat von den Friedensrichtern übernommen hat, wie z. B. die Lizenzierung hauptstädtischer Theater, Musikhallen, die Erhaltung der öffentlichen Grafschaftsbrücken, die Münz- und Gewichtspolizei, die Erhebung der Grafschaftssteuer, die Fürsorge für Arbeits- und Korrektionshäuser und für Irrenhäuser, die Linzenzierung von Schlachthäusern etc. Schliesslich sind im Laufe der Zeit noch eine Reihe von Verwaltungsbefugnissen durch besondere Acte dem Grafschaftsrat übertragen worden, so insbesondere die Fürsorge für Arbeiterwohnungen gemäss der „Housing of Working Classes Act von 1890 und 1903", und die Handhabung der Sanitätspolizei nach der Public Health Act von 1891. Uebrigens wird alljährlich vom L. C. C. eine Bill im Parlament eingebracht, bekannt unter dem Namen „General Powers Bill", durch welche notwendige Verbesserungen des bestehenden Rechts, insbesondere auf Erweiterung der Befugnisse gerichtete, zum Gesetze erhoben werden.

2. Eine kontrollierende Tätigkeit. Sie erstreckt sich vor allem auf die Kontrolle der London bildenden Kommunalverbände, jetzt Städte genannt, und betrifft namentlich deren Tätigkeit auf dem Gebiete der Arbeiterwohnungs- und Gesundheitspolizei. Für säumige Lokalbehörden, kann der Grafschaftsrat eintreten, auch Ersatzleistung vornehmen. Aber auch sonst ist für elektrische Anlagen, Wasseranlagen, Konsens des L. C. C. nötig. An den Grafschaftsrat laufen Appellationen von Verfügungen der Londoner Kommunalverbände in Baupolizeiangelegenheiten (nach der London Building Act von 1894).

3. Die Finanzverwaltung des L. C. C. wird durch ein nach der Local Government Act von 1888 (s. 80 Abs. 3) notwendig einzurichtendes Finanzkomitee besorgt, das

§ 227. ausser der laufenden Verwaltung wöchentlich über seine Tätigkeit dem L. C. C. Bericht zu erstatten und eine Liste der eingegangenen Schuldverbindlichkeiten und Zahlungen vorzulegen hat. Auch hat das Finanzkomitee das Budget des Grafschaftsrats vorzubereiten, auf Grund dessen die Grafschaftssteuer für das kommende Verwaltungsjahr vom Grafschaftsrat auferlegt wird. Die Jahresrechnungen werden alljährlich von einem Beamten des Ministeriums, dem Local Government Board Auditor geprüft. Das Finanzkomitee hat eine alle andern Organe überragende Bedeutung innerhalb der Londoner Lokalverwaltung. Es hat hier dieselbe Stellung wie die Treasury im Rahmen des Staatsorganismus.

Ueber die mannigfaltige Tätigkeit des Grafschaftsrats wird man am besten informiert, wenn man ins Auge fasst, dass etwa 25 Komitees[1]) desselben eingerichtet sind, die die Verwaltungsaufgaben, welche dem Grafschaftsrat aufgetragen sind, im Vereine mit den sachverständigen Experten, d. i. den vom Grafschaftsrat bestellten Beamten, zu erfüllen bestrebt sind. Nicht weniger als etwa 8000 Beamte standen 1905 im Dienste des Grafschaftsrats, von denen etwa 40 ein Jahresgehalt von 80—1000 £ und mehr (der Clerk sogar 2000 £) bezogen. (Donald, The London Manual 1905 p. 29 f.).

Neuestens ist durch die Education (London) Act von 1903 (3 Edw. VII. c. 24) dem Grafschaftsrat auch noch die Londoner Schulverwaltung zugewiesen worden, wodurch er an Stelle des früheren School Board von London getreten. Die Act für London ist eine getreue Kopie der allgemeinen Education Act von 1902 (über diese den 3. Abschnitt dieses Kap.) mit folgenden Sonderheiten.

Die Zahl der Verwalter (managers) einer unter Aufsicht des Grafschaftsrats von ihm erhaltenen Elementarschule, sowie die Zusammenlegung mehrerer Schulen unter eine einheitliche Verwaltung (sog. grouping) erfolgt nicht durch den Grafschaftsrat wie sonst, sondern durch den Stadtrat derjenigen Londoner Stadt, in welcher die Schule gelegen ist. Doch muss der Grafschaftsrat zuvor gehört werden und das Unterrichtsministerium seine Zustimmung geben. Der Platz für ein neues Schulgebäude soll nur nach Anhörung des betreffenden Stadtrats gewählt werden. Frauen sollen mindestens zu einem Dritteil als managers einer Schule herangezogen werden. Diese Schulverwalter sollen auf nicht länger als 3 Jahre, jedoch unter der Möglichkeit einer Wiederwahl, bestellt werden. Die für die übrigen Grafschaftsräte bestehende Beschränkung,

---

1) Dieselben sind: das Appeal Committee für Appellationen von Verfügungen der untergeordneten Kommunalverbände (namentlich in bezug auf Bau- und Sanitätsangelegenheiten, Kanalisierung etc.), sodann das Irrenhauskomitee (Asylums), das Brückenkomitee, das Bausachenkomitee (Building Act committee), das Vermögens- und Stiftungskomitee (Corporate Property, Charities and Endowments), das Establishment Committee (Vorsitz: der Deputy Chairman!), das insbesondere über den Stab von Beamten und das Anstellungswesen zu wachen hat, das Finanzkomitee, das Feuerwehrkomitee, das General Purposes Committee, welches jene bisher nicht vorgesehenen Angelegenheiten, für die ein besonderes Komitee nicht besteht, erledigt, das Wegekomitee, das Arbeiterwohnungskomitee, das Strassen- und Verschönerungsanlagenkomitee, das Arbeitshäuserkomitee, das Local Government and Taxation Committee, das Lokalverordnungen und Verbesserungen der Lokalbesteuerung vorbereitet, das Kanalisierungskomitee (main drainage), das Parkkomitee, das parlamentarische Komitee, in welchem die Vorbereitung aller jener gesetzgeberischen Schritte, die der L.C.C. einleiten will (also auch die alljährliche General Powers Bill), vorberaten werden, das Public Control Committee, das insbesondere die Tierseuchen- und Explosivstoffpolizei handhabt. Aber auch die Kontrolle jener Häuser, die zur Aufnahme unmündiger Kinder dienen, und der Personen, die dies gewerbsmässig betreiben, Münz- und Gewichtspolizei, die Lebensmittel-, Markt- und Wasserkontrolle und dgl. fallen in des letzteren Kompetenz. Schliesslich sind noch die Komites für Gesundheitspflege, Flusspolizei, Ansiedlungen kleiner Farmer (Small Holdings), für Depôts (Stores), für Unterricht (Education), Theater- und Musikhallenlizenzen, und Wasserversorgung zu nennen.

dass die für „höheren Unterricht" veranlassten Ausgaben keine grössere Schulsteuerlast hervorrufen als 2 d. auf das £, ist für London abgeschafft. In den Fällen der auch hier zulässigen Delegation von Befugnissen an ein besonderes Education Committee, wo nicht verlangt wird, dass die Beschlüsse dieses Komitees dem Grafschaftsrat zur Genehmigung vorgelegt werden, müssen wenigstens die Verhandlungsprotokolle (minutes) zur Einsichtnahme der Steuerzahler öffentlich aufliegen. (Ueber die Elementarschulen der Provinz siehe den letzten Abschnitt dieses Kapitels.) § 227.

Eine Erinnerung an die ehemalige mosaikartige Zusammensetzung der Metropoleverwaltung ist das Water Board von London, trotzdem es ganz neuen Datums ist (1902 Act 2 Edw. VII. c. 41). Es besteht aus Delegierten der einzelnen Städte Londons und des L.C.C., der 14 entsendet. Dem Water Board liegt nun die Wasserversorgung an Stelle der früheren privaten Wassergesellschaften ob, die gegen Entschädigung abgefunden wurden.

III. Die City und die übrigen Städte (boroughs) von London.

Die City ist ein Kommunalverband, in welchem das Kommunalleben im Schwinden begriffen ist. Man wird nicht fehlgehen, sich darunter bloss ein riesiges Geschäftsetablissement, aber keinen Kommunalverband vorzustellen. Wirklich bewohnt wird die City nur von Hausbesorgern, die die Obsorge über die Geschäftshäuser und -lokale haben. Sehr bezeichnend ist für dieses Schwinden der Kommunaltätigkeit die Abnahme der Bevölkerung. Im Jahre 1801 . . . . 128, 129
1896 . . . . 31, 563
1905 . . . . 37, 705
(Siehe Donald, The London Manual 1905 p. 91.)

Die Verfassung der City wird durch kein Gesetz, wohl aber durch eine Reihe von Charten bestimmt, die von den englischen Königen von der Zeit Wilhelms des Eroberers bis in die Zeit Georgs IV. erteilt worden sind. Unter Eduard IV. ist die Stadt auch wirklich Korporation mit dem Rechte Grundeigentum zu erwerben, geworden (Stubbs III. 623). Der gegenwärtige Name der Korporation, gegeben durch ein Statut aus der Zeit Wilhelms und Maries lautet: „The Mayor and Commonalty and Citizens of London".

Der Lord Mayor, der Court of Aldermen und der Court of Common Council sind die wichtigsten Organe der City.

Der Lord Mayor wird aus der Reihe der Aldermen, die das Amt eines Sheriff der Stadt bekleidet haben, von den Angehörigen der alten Londoner Companien und Zünfte (sog. liverymen) vorgeschlagen. Und zwar werden immer 2 Kandidaten vorgeschlagen, von denen dann der Court of Aldermen einen wählt. Die Wahl findet am 29. September eines jeden Jahres statt, der Amtsantritt erfolgt am 8. November.

Der Lord Mayor ist der Vorsitzende der städtischen Friedensrichter, des Court of Aldermen und Court of Common Council, ferner der Gerichtshöfe, Court of Hustings and Lord Mayor's Court. Er erhält ein Jahresgehalt von 10000 £ und die Wohnung im Mansion House. Trotzdem eigentlich nur Vertreter der „City", gilt er doch nach aussen als der typische Repräsentant von ganz London.

Der Court of Aldermen (offizieller Titel „The Mayor and Aldermen in the Inner Chamber") besteht aus dem Lord Mayor und mindestens 12 Aldermen. Voraussetzung für das Gewähltwerden zu diesem Amt ist die Eigenschaft eines Vollbürgers der City[1]) (freeman).

---

1) Erwähnt sei, dass das Londoner Bürgerrecht (freeman) im engen Zusammenhang mit der Zugehörigkeit zu den alten Zünften stand und deshalb auch heute noch erworben wird, abgesehen von der Abstammung als Erwerbsgrund,

1. durch sog. „Lehrlingsverhältnis", das 7 Jahre einem Zunftmitglied geleistet wor-

§ 227. Wähler für diese Wahl kann nach der City of London Municipal Elections (Amendment) Act von 1867 (30 Vict. c. I s. 2—s. 4. Siehe Appendices zu Reports 1894 p. 26) jeder sein, der zur Armensteuer eingeschätzt, Gebäude von 10 £ steuerbarem Jahresertrag inne hat. Für jeden der 26 Stadtquartiere (wards), in welche die City zerfällt, findet eine Versammlung (wardmote) statt, die vom Lord Mayor einberufen wird und in welcher der Alderman gewählt wird. Das Wahlverfahren hiebei ist noch das (oben Bd. I S. 280 f. geschilderte, mittelalterliche, wie es auch für Parlamentswahlen vor 1872 stattgefunden (also durch Handerheben und eventuell durch Abstimmung).

Die Wahl der Aldermen findet auf Lebenszeit statt. Ihre Gesamtzahl ist gegenwärtig 26 (siehe London Manual a. a. O.).

Die wichtigsten Befugnisse dieses Court of Aldermen ist die Erteilung von Lizenzen an Lokale, in denen geistige Getränke verabreicht werden, städtische Wahlprüfungen und die Verleihung des Vollbürgerrechts der Stadt. Auch werden einige Stadtbeamte hier angestellt.

Der Court of Common Council (offizieller Titel „The Court of Lord Mayor, Aldermen and Commons of the City of London in Common Council assembled") besteht aus 206 Mitgliedern, die ebenso gewählt werden, wie die Aldermen. Auch das aktive Wahlrecht ist da und dort dasselbe. Nur das passive ist verschieden. Zum Common Council kann nur ein Vollbürger der Stadt gewählt werden, der zur Polizei- oder einer andern Kommunalsteuer veranlagt ist und Gebäude in der City inne hat, die einen steuerbaren Jahresertrag von 10 £ besitzen (London Corporation Reform Act 1849 12/13 Vict. c. XCIV. s. 5. Siehe Append. a. a. O.). Die Wahlen zum Common Council finden alljährlich am 21. Dezember statt.

Das Common Council übt entsprechend einem Stadtrat, die wichtigsten Befugnisse einer Stadtverwaltung. Nur ist die City, wie schon oben erwähnt, an einigen Punkten ihrer Verwaltungstätigkeit in den Grafschaftsverband von London eingeschlossen, nämlich in bezug auf Entwässerung, Deichanlagen, Wege, Feuerwehr, Strassenbenennung, Vorkehrungen gegen Ueberschwemmungen und Verunreinigung von Flüssen.

Unter den der City verbliebenen Verwaltungsfunktionen nimmt die Marktpolizei, die sanitäre Hafenpolizei und die Kontrolle des Imports von ausländischem Vieh die Hauptrolle ein. Namentlich die Marktrechte, die die City besitzt, sind sehr einträglich. Doch wird eben getadelt, dass durch diese ausschliesslichen Marktberechtigungen die Citymärkte weniger dazu dienen, den eigenen hauptstädtischen Bedarf zu decken, was sie eigentlich sollten, sondern auf den Charakter von Weltmärkten kapitalistischer Art Anspruch machen. Dabei hat man im Auge, den Grafschaftsrat zur Marktautorität an Stelle der City zu setzen, was freilich bisher nicht glücken wollte.

Die City besitzt auch eine eigene Polizeiverwaltung, die mit der sonstigen Metropolitan Police, welche staatlich ist, nichts gemein hat. Zu bemerken wäre noch, dass infolge des geringen Kommunallebens der City und ihrer grossen Einkünfte sie keine Kommunalbesteuerung nötig hat. Die Marktregalien, Gebühren u. a. sind genügend grosse Einkünfte, und das Jahresbudget weist kaum jemals ein Defizit auf. Das Budget für 1895 betrug z. B. an Ausgaben 640,460 £ gegen 630,363 £ Einnahmen. Das von 1904 hatte einen Ueberschuss von 81890 £. (Siehe Whitaker's Almanack 1906 p. 355.) Die Ausgaben für 1904 waren: 1,316,989 £.

Die 28 Städte (boroughs) von London sind nichts anderes als die ehemaligen

den ist (apprenticeship),

2. durch väterliches Erbteil (patrimony),
3. durch Sich-Einkaufen (redemption), zugestanden von dem Court of Aldermen.

District Boards and Vestries, nur dass jetzt ihre Verfassung nach einem einheitlichen § 227. Schema durch die oben angeführte Act von 1899 eingerichtet ist. Sie besitzen wie jede Stadtverwaltung als Organe einen Stadtrat, bestehend aus höchstens 10 Aldermen und höchstens 60 Stadtratsmitgliedern (Councillors), sowie einen Mayor. Auf die Wahl der Aldermen und des Mayor kommen die für die korrespondierenden Grafschaftsorgane massgebenden Vorschriften der Local Government Act von 1888 im grossen und ganzen zur Anwendung. Für das aktive und passive Wahlrecht kommen zum borough council, Stadtrat, ganz die Normen der Local Government Act von 1894 zur Anwendung, wie sie für Landgemeinden- und Distriktswahlen massgebend sind. Die Zahl der Stadtratsmitglieder überhaupt, sowie die Zahl der auf jedes Stadtquartier entfallenden wird durch königliche Order im Staatsrat festgestellt. Diese Ratsmitglieder sind auf 3 Jahre gewählt, wobei alljährlich ein Drittel der auf jedes Quartier entfallenden durch Los ausscheidet. Doch kann auf Antrag des Stadtrats, der aber von einer Zweidrittel-Majorität beschlossen sein muss, das Local Government Board festsetzen, dass die gesamte Neuwahl des Stadtrats alle 3 Jahre erfolgen müsse.

Die Befugnisse einer Stadt sind vor allem die uns bereits bekannten der ehemaligen Vestries und District Boards und kommen namentlich auf dem Gebiete des Public Health, der Wohnungs- und Baupolizei zur Geltung, was die Londoner Stadt ungefähr an Machtvollkommenheit einem städtischen Distrikt der Provinz gleichstellt. Dazu kommt die Befugnis eigener Steuererhebung und -veranlagung. Es wird eine Generalsteuer erhoben, die auch die Armensteuer für die der Stadt angehörigen Kirchspiele in sich schliesst. Der Stadtrat resp. durch ihn der Town Clerk hat nun alle Befugnisse übernommen, die früher in den einzelnen Kirchspielen dem Armenaufseher, overseer of the poor, zufielen, so die Anlegung von Geschworenenlisten, die Fürsorge für die Erhaltung der Friedhöfe, die Verabreichung der Armenunterstützung in dringenden Fällen, die Aufstellung von Wählerlisten für alle öffentlichen Wahlen u. a. m. Einige unbedeutende Befugnisse sind durch die Act von 1899 dem Grafschaftsrat abgenommen und den Stadträten überwiesen, so die Erlaubnis zur Errichtung von Holzbaracken, Beseitigung von Strassenhindernissen, Registrierung der Milchverkäufer u. a. m. Auch kann sich der Stadtrat auf seinem Jurisdiktionsgebiet, also innerhalb der Stadt, konkurrierend mit dem Grafschaftsrat betätigen: bei Beseitigung von Bauten, die gegen die Bauordnung von London errichtet worden sind, bei Beaufsichtigung der Wassercompanien, die London mit Wasser versorgen, bei Schliessung von ungesunden Wohnungen und deren Abtragungen, bei Polizeiverordnungen für die gute Ordnung des Gemeinwesens (unter denselben Bedingungen wie die des Grafschaftsrates).

Die Unterordnung des Stadtrats unter den Grafschaftsrat tritt an 3 Punkten ganz markant hervor:

1. Polizeiverordnungen für die gute Ordnung (by-laws for the good rule and government) dürfen nicht den Statuten und Polizeiverordnungen des Grafschaftsrats (by-laws) zuwiderlaufen.

2. Die Mehrzahl von Anleihen für bestimmte Verwaltungszwecke, die der Stadt anheimfallen, unterliegen der Genehmigung des Londoner Grafschaftsrats.

3. Für gewisse Verwaltungsaufgaben, so für die Beaufsichtigung des Milchverkaufs, für die Benützung von Schlachthäusern und für die Kontrolle derjenigen Gewerbe, welche Abfälle des geschlachteten Tiers verarbeiten und mit den Verarbeitungen Handel treiben (sog. offensive trades), erlässt der Grafschaftsrat statutarische Anordnungen (by-laws) und der Stadtrat hat sie zur Ausführung zu bringen.

In der Finanzkontrolle über die Stadträte betätigt sich das Ministerium in ähnlicher Weise, wie bei Distrikten. Liegendes Gut kann nicht veräussert werden ohne

§ 227. Genehmigung des Ministeriums, ohne diese auch nicht verpachtet werden. In bezug auf die käufliche Erwerbung steht der Stadtrat einem Grafschaftsrat (s. folg. §) gleich. Die Rechnungen eines Londoner Stadtrats werden, anders wie die der übrigen Städte. von den Beamten des Ministeriums (District Auditors) geprüft.

IV. Die Londoner Armenpflege.

Sie wird in London ganz analog besorgt wie im übrigen England. Auch hier gibt es etwa 30 Board of Guardians, also 30 Kirchspielsverwaltungen, von denen 16 Unionen sind. Ihrer Grösse nach sind sie verschieden, schwanken etwa zwischen 25000—400000 Einwohnern. Auch ihrer Wohlhabenheit nach sind sie sehr verschieden. Im übrigen gleicht ihre Organisation vollkommen der des übrigen Englands. Nur 2 besondere Einrichtungen hat die Londoner Armenverwaltung. Zur Erhaltung von Armenkrankenhäusern ist eine besondere durch Vereinigung sämtlicher Kirchspiele Londons geschaffene Behörde, das Metropolitan Asylums Board eingerichtet. An seiner Zusammensetzung sind zum grössten Teil (mit 45 Mitgliedern) die Kirchspielverwaltungen und Unionen beteiligt. In den Spitälern werden kranke und schwachsinnige Arme untergebracht. Die 2. Sonderinstitution ist der Londoner „Equalisationsfonds" geschaffen durch die Metropolitan Poor Act von 1867, neuorganisiert durch eine Act von 1894 (57/8 Vict. c. 53). Dieser Fonds soll der Ausgleichung der Armenlast in den verschiedenen Kirchspielverwaltungen Londons dienen, die verschieden belastet sind. In diesen Fonds hat jedes Kirchspiel einen Betrag von 6 Pence auf das £ des in ihrem Bezirke befindlichen steuerbaren Reinertrags von liegendem Gut zu zahlen. Aus diesem Fonds werden nun den einzelnen Kirchspielen nach ihrer Bevölkerungsziffer Beiträge zur Deckung eines grossen Teils der Armenpflegelasten überwiesen. Ein eigener Receiver (gewöhnlich der permanente Sekretär des Local Government Board) empfängt die Beiträge und zahlt die Subventionen aus.

§ 228. Die Aufsichtsgewalt des Ministeriums (Local Government Board).

Das Ministerium für Selbstverwaltung, das 1871 etabliert worden (34/5 Vict. c. 70), ist ganz nach der von uns oben geschilderten Art der modernen Zentralstellen organisiert, mit einem Heer von Inspektoren versehen. Die Geschäfte des Ministeriums sind durch eine Order vom 26. Mai 1877, zu welcher durch die Acte von 1871 Ermächtigung vorlag (s. 6), unter einzelne Departmentchefs (Assistant Secretaries) aufgeteilt [1]. Das

[1] Die einzelnen Abteilungen des Ministeriums und die Geschäftseinteilung sind, nach mir zugegangenen Mitteilungen, wie folgt (1902):

I. Poor law Division.

Assistant-Secretary.

Poor law Administration. — Correspondence (including the examination of Reports and Returns) on matters relating to the general administration of indoor and outdoor relief; the arrangements and management of Workhouses, District an Separate Schools and Grouped or Scattered Homes for Pauper Children, Poor Law Infirmaries, District Sick Asylums and the Establishments under the Metropolitan Asylums Board; the periodical and special Reports of Inspectors on Poor Law Institutions and Certified Schools; the Reports of Lunacy Commissioners on Workhouses; the erection, alteration, and enlargement of Workhouses and other Poor Law Buildings; the purchase or hiring of land and premises by Guardians; Workhouse and School Dietaries; the religious creed of Paupers; complaints by Paupers: Emigration; the Education and Employment of Pauper Children; the issue of Certificates to Teachers in Workhouse, Separate and District Schools; Boarding out of Pauper Children; the Certifying of Homes and other Institutions; contributions of Guardians or Managers towards maintenance of children in Industrial Schools; subscriptions to Hospitals, Institutions, and Associations or Societies, rendering aid in the administration of the Relief of the Poor; the relief and treatment of Vagrants, and the Weekly Reports of the Visiting Officers of Metropolitan Casual Wards; tasks of work to be performed by Vagrants and Able-bodied Paupers; the resignation of Office by Guardians and Rural District Councillors; and other

Board hat deshalb und aus dem oben angeführten Grunde (s. oben S. 368) trotz seines § 228. Namens gar keine kollegialische, sondern eine bureaumässige Organisation. Geplant

matters relating to the general administration of the Poor Law. The examination of claims on County Councils for repayment of Salaries of Teachers, and, in the Metropolis for repayment of the salaries of Medical Officers and the cost of Drugs; the alteration of Unions; Representations and orders made by County Councils under the Local Government Acts, 1888 and 1894, as to County, Union, and Parish boundaries, number and retirement of Guardians and Rural District Councillors, and certain other matters; and Miscellaneous Correspondence not dealt with by any of the other Departments.

Poor Law Officers. — Correspondence relating to the appointment, qualifications, remuneration, duties, conduct, resignation or dismissal, superannuation and staffs of Officers under the Poor Laws, and to certain Parochial Officers (including official inquiries upon oath by the Board's Inspectors into complaints relating to such Officers, and in the case of accounting Officers the investigation of questions connected with their Accounts). The keeping of the requisite permanent Records relating to all the Officers above referred to, giving the particulars of their appointments, salaries and resignations, and of their misconduct, if any, during their period of service. Correspondence relating to the alteration of relief districts, to proposals for the issue of Orders transferring to Borough or Urban District Councils the power of appointing Assistant Overseers, and to applications from the Registrar-General for sanction to the alteration etc., of registration sub-districts.

II. Public Health, Local Finance and Local Acts Division.

Assistant Secretary.

Public Health. — Correspondence on Outbreaks of Disease; Medical Inspections; and Sanitary matters submitted to the Medical Officer of the Board; Correspondence relating to the appointments, qualifications, salaries, conduct, resignations, and dismissal of Medical Officers of Health, and Inspectors of Nuisances, appointed under the Public Health Act, 1875, in all Urban, Rural, and Port Districts in the Provinces, and with regard to Medical Officers of Health and Sanitary Inspectors in the Metropolis appointed under the Public Health (London) Act, 1891; approval of remuneration assigned to Clerks and Treasurers of Rural District Councils; Examining and Abstracting Reports and Returns of Medical Officers of Health, Correspondence thereon; Foreign Health Reports; Correspondence with Local Authorities in reference to invasions of Cholera and other foreign Epidemics, and to the importation of infected articles. Vaccination Arrangements; Appointments, resignations, &c., of Public Vaccinators and Vaccination Officers; Approval of Contracts with Public Vaccinators, and general administration of the Vaccinations Acts; Examination and tabulation of Returns from Vaccinations Officers. Formation of United Districts for Isolation Hospital purposes; investigation of applications for sanction to loans for Hospitals, Mortuaries, Buildings and Apparatus for disinfection purposes, and Post-Mortem Examination Rooms. Applications for the Board's sanction to proceedings against manufacturers under the Rivers Pollution Prevention Acts and Local Acts relating to pollution of streams; Applications for the Board's declaration of certain tidal waters to be streams for the purposes of those Acts; local inquiries and orders on such applications; and, generally, the administration of the Rivers Pollution Prevention Acts. Complaints of default by Sanitary Authorities in regard to sanitary matters. Representations to the Board by County Councils under Section 19 (2) of the Local Government Act, 1888, that the Public Health Act, 1875, has not been properly put in force; local inquiries thereon. Establishment of Port Sanitary Authorities, and Port Sanitary business generally. Appeals to the Board against orders made by Sanitary Authorities under the Public Health (Water) Act, 1878; Approval of scales of charges for water supply under that Act and the Public Health Act, 1875; Investment of Urban Authorities with powers of Rural Authorities under the Public Health (Water) Act. Administration of the Sale of Food and Drugs Acts; Correspondence relating to the appointments, qualifications, salaries, conduct, and resignations of Analysts for Counties and Boroughs; Examination and tabulation of quarterly returns of public Analysts; Correspondence with Authorities who fail to carry out the Acts; and, generally, under the Acts. Correspondence as to Scavenging, local inquiries respecting the methods adopted by Sanitary Authorities; Compulsory Orders thereon under Section 42 of the Public Health Act, 1875. Correspondence relating to, and Registration of, Works under Alkali, &c. Works Regulation Acts; Sanctions to proceedings against manufacturers for contraventions of the Acts; Correspondence, Reports, and Returns under the Canal Boats Acts; Correspondence and Regi-

§ 228. wird neuerdings die Umwandlung dieser rein äusserlichen Kollegialbehörde in eine mit bureaukratischer Spitze unter einem Staatssekretär (siehe Parl. Papers 1904 Cd. 2121

stration in connexion with the Infectious Disease (Notification) Acts; Registration under the Public Health Acts Amendment Act, 1890; Infectious Disease (Prevention) Act, 1890; Public Libraries Acts; and other adoptive Acts. Administration of the Metropolis Water Acts; Correspondence with Water Companies on reports of the Metropolis Water Examiner and on complaints from water consumers; Annual Return to Parliament relating to Metropolitan Water Companies. Examination of Bills for Local Acts in regard to Water Supply. Keeping the permanent records relating to the several officers above referred to, giving the particulars of their appointments, and resignations, and of their misconduct, if any, during their period of service.

Local Finance and Local Acts. — Examinations under the Public Works Loans Acts as to the expenditure by Local Authorities in England and Wales of all Loans advanced to them by the Public Works Loan Commissioners; Examination of Annual Returns made under Local Acts and Provisional Orders in regard to the repayment of loans or redemption of Stock or Annuities by Sinking Funds or Loans Funds or otherwise, and preparing Forms for such Returns; Examination of Annual Returns as to Sinking Funds under the Local Loans Act, 1875; all correspondence and investigations in connexion with the issue of Stock by County Councils and Urban Authorities under the Local Government Act. 1888, and the Public Health Acts Amendment Act, 1890, and the Board's Stock Regulations under those Acts, and the examination of Annual Returns as to Redemption Funds for redemption of such Stock; Preparation for Index Department of memoranda on questions of general interest arising in connexion with the work of the Department as to repayment of debt; Adjustments between County Councils and Councils of Boroughs under applied provisions of the Local Government Act, 1888, in pursuance of Local Acts and Provisional Orders and appointment of Arbitrators in connexion with such Adjustments; Applications for Provisional Orders under Public Health Act, 1875, for the repeal, alteration, or amendment of Local Acts; Recovery of costi of Local Inquiries held in regard to applications for such Provisional Orders; Preparation of Index of decisions, etc., in connexion with the same Orders and Pier and Harbour Orders submitted for the Board's consideration; Examination and consideration, in the several stages, of Bills for Local Acts; Reports to Parliament on such Bills; Preparation of Memoranda to secure through the Board's Parliamentary Agent minor alterations in Bills; Examination of daily parliamentary notices in regard to matters in connexion with Local Bills, and preparation of memoranda; Applications under the Borough Funds Act, 1872, for approval of promotion of or opposition to Bills in Parliament; Examination of Provisional Orders of the Board of Trade promoted by Local Authorities under the Pier and Harbour Acts or authorising the charging of local rates in aid of harbour undertakings; Examination of Orders of the Light Railway Commissioners submitted for the Board's observations; Official approval of debentures and of Rules under the Local Loans Act, 1875; Receipt of printed Abstracts of Accounts of Municipal Corporations.

III. Audit and Statistics, etc., Division.

Assistant Secretary.

Audit Appeals and Sanctions. — Correspondence as to, and decision of, appeals against allowances, disallowances, surcharges, balances certified, etc., by District Auditors; correspondence respecting and decisions on applications for sanction under the Local Authorities (Expenses) Act, 1887, to expenditure liable to be disallowed by the District Auditors; correspondence respecting the payment and recovery of sums disallowed and surcharged, and applications for consent to payment by Local Authorities of costs incurred by District Auditors in legal proceedings or directions as to mode of charging such costs; and preparation for the Index Department of memoranda of the questions dealt with in this Department.

Audit. — Consideration of reports of District Auditors upon the accounts of Local Authorities and their Officers. Correspondence arisig upon such reports, or otherwise relating to the accounts and the audit of such accounts. Preparation of forms of account and financial statements to be prescribed and consideration of draft Orders prescribing such forms. Preparation and revision of special forms of account under Local Acts or Provisional Orders. Consideration of applications for assent to departures from the regulations with regard to accounts and preparation and approval of forms in such cases. Correspondence as to places of Audit. General supervision of Auditors' work. Registration and exa-

und die oben S. 386 f. angeführte Bill.). § 228.

Die Aufsichtsgewalt des Ministeriums ist für Stadt und Land verschieden. —

mination of amount of audit stamp duty paid by local authorities, as shown by the stamps on the financial statements. Preparation of statistics in regard to the extent and progress of work in the various audit districts, including the dates and time occupied in the audit of the accounts of the several local authorities in each district. Preparation and supply of forms of reports, etc., required by Auditors.

Statistics and Local Taxation. — Preparation of — (a) the Annual Local Taxation Returns showing the sums received and expended by all classes of local authorities, amount of loans, rateable and assessable values, etc.; (b) Returns relating to Pauperism (weekly, monthly, and half-yearly); (c) Returns showing the amount expended for In-maintenance and Out-door relief (half-yearly); (d) the Annual Return relating to the Local Taxation (England) Account; and (e) Other Returns from time to time ordered by Parliament. Examination and summarizing of the under-mentioned Accounts and Returns, viz.: — Annual accounts of local authorities relative to their proceedings under Part II. of the Housing of the Working Classes Act, 1890. Annual accounts of sanitary authorities in London under the London (Equalisation of Rates) Act, 1894. Annual returns of Boards of Guardians under the Poor Law Officers' Superannuation Act, 1896. Annual returns of the number of persons vaccinated and re-vaccinated at the expense of the Poor Rates. Examination and transmission to the Registrar-General of the Returns annually made under Section 3 (2) of the London (Equalisation of Rates) Act, 1894, as to the number of houses in the several parishes in London. Preparation and distribution of summaries of weekly Returns from Medical Officers of Health showing the number of cases of infectious disease notified to them. Preparation of the forms required by Statute or otherwise to be prescribed for the purposes of the above-mentioned returns and accounts. Examination with reference to statistical requirements of proposed forms for the financial statements of local authorities under the District Auditors Act, 1879. Preparation of statistical information required in connexion with proposed legislation, for the Board's Annual Report, and for other purposes. Approval of dates appointed under Section 26 of the Municipal Corporations Act, 1882, for closing of half-yearly accounts of Borough Treasurers. Allocation of the sums paid under the Local Government Act, 1888, the Local Taxation (Customs and Excise) Act, 1890, the Police Act, 1890, and the Agricultural Rates Act, 1896, out of the Local Taxation Account to local authorities, and correspondence relating thereto. Issue of Certificates under the Agricultural Rates Act, 1896. Calculations and estimates required for or in connexion with certificates or adjustments made under Sections 22, 24, 26, 32, and 43 of the Local Government Act, 1888, or under Local Acts and Provisional Orders. Correspondence as to the above-mentioned Returns, Accounts, Approvals, and Estimates, and as to the operation of the Agricultural Rates Act, 1896.

IV. Sanitary administration and local areas division.

Assistant Secretary.

Sanitary administration. Applications for sanction to loans by Local Authorities under the following Acts: The Public Health Act, 1875, and other Sanitary Acts, the Municipal Corporations Act, 1882, the Local Government Acts, 1888 and 1894, the Housing of the Working Classes Act, 1890, the Public Libraries Act, 1892, the Technical Instruction Act, 1889, the Museums and Gymnasiums Act, 1891, the Baths and Washhouses Acts, the Electric Lighting Act, 1882, the Allotments Acts, the Small Holdings Act, 1892, the Lunacy Act, 1890, the Public Health (London) Act, 1891, the Military Lands Acts, the Local Government (Joint Committees) Act, 1897, the Inebriates Act, 1898, the Telegraph Act, 1899, the Small Dwellings Acquisition Act, 1899, and under Local Acts and Provisional Orders Confirmation Acts. Recommending the Public Works Loan Commissioners to advance loans to Sanitary Authorities. Sanctioning the appropriation of unexpended loan balances under the Public Works Loans Aet, 1881. Determination of period for repayment of loans raised for the adjustment of liabilities under the Local Government Act, 1888, and sanctioning the appropriation of moneys received on this account. Examination when application is made by Local Authorities for approval of any financial transaction, of the provision made by them for the repayment of existing debt. Applications for Provisional Orders for the alteration of the boundaries of Municipal Boroughs, and, in certain cases, for the alteration of county boundaries; for various other purposes of the Local Government Act, 1888, including the transfer of powers of public bodies, the enlargement of the borrowing

§ 228. Die Städte erfreuen sich einer grösseren Unabhängigkeit als die Grafschaften. Nur in 2 Richtungen stehen beide auf einer Stufe: Ihre Verordnungen (by-laws) be-

powers of County Councils, and the constitution of County Boroughs; for the compulsory purchase of lands, and the alteration of the incidence of rating under the Public Health Act, 1875, and for purposes of the Gas and Water Works Facilities Acts, and the Housing of the Working Classes Act (Part. I.). Allowance of costs of Provisional Orders. Confirmation of Orders of County Councils for the formation or alteration of Urban or Rural Districts, and adjudication upon petitions for the disallowance of such orders. Constitution of United Districts for certain sanitary purposes, approval of resolutions of Rural District Councils forming Special Drainage Districts, and the dissolution of such Districts, constitution of Compensation (Brine Pumping) Districts, and the alteration of the number of County Councillors, and of electoral divisions under the Local Government Act, 1888. Examination of Reports made to the Privy Council Office on applications for the grant of Charters of Incorporation to towns. Confirmation or disallowance (upon appeal) of Orders of County Councils as to the compulsory purchase or hiring of land under the Local Government Act, 1894, and petitions against the refusal of County Councils to make such Orders. Investment of Urban District Councils and Metropolitan Authorities with certain of the powers of Parish Councils. Approving adoption of various adoptive Acts by Parish Meetings. Reducing main roads to the status of ordinary highways. Consent to sales, leases, exchanges, appropriations, and other disposal of property by County Councils, Municipal Corporations, Urban and Rural District Councils, and Parish Councils. Giving directions and advising as to the application of sale proceeds. Consent to sale or exchange of lands acquired by a Local Authority under the Housing of the Working Classes Act, and the Public Libraries Act, 1892. Sanction to the appropriation of land for the purposes of Electric Lighting Orders. Determination of differences under the Local Government Act, 1888, and the Local Government (Determination of Differences) Act, 1896, as to payments to be made by County Councils in respect of main roads. Appointment of Arbitrators and Umpires under the Public Health Act, 1875, the Allotments Act, 1887, the Local Government Act, 1888, the Housing of the Working Classes Act, and the Lunacy Act. Complaints under Section 299 of the Public Health Act, 1875, of the default of Sanitary Authorities in the performance of their duty. Investment of Rural District Councils with Urban powers under the Public Health and other Acts. Declaring expenses of Rural District Councils to be chargeable as special expenses. Determination of appeals against decisions of Sanitary Authorities as to expenses of private improvements. Recovery from Local Authorities of the costs of Local Inquiries held by the Board's Inspectors. Advising the Education Department as to the grant of powers under the Elementary Education Act, 1876, to Urban District Councils. Applications for sanction to the communication of the sewers of adjoining Districts, to the supply of water by one Local Authority to another, to the purchase of land for new streets, and to the purchase of waterworks and gasworks. Allowance or disallowance (when objection is made) of intended works of sewerage or water supply, or the establishment of cemeteries, outside the Districts of Sanitary Authorities, and the construction of certain reservoirs. Confirmation and modification of Schemes under Part II. of the Housing of the Working Classes Act; approving the method of laying out cleared areas and of the plans for new dwellings, and certifying the charges of arbitrators appointed under the Act. Investigation of appeals by ratepayers with respect to unhealthy areas. Approval of Schemes submitted by Railway and other Companies and Local Authorities for the provision of dwellings for persons of the labouring class in lieu of houses required for the purposes of Local Acts and Provisional Orders. The Administration of the Burial Acts with reference to the following matters: The closing of burial grounds and the prohibition of the opening of new ones, the approval of new burial grounds and of additions to existing grounds, the adoption of the Burial Acts and the constitution, powers, and areas of burial authorities, the inspection of burial grounds, the purchase, sale, and letting of lands, the sanitary regulation of vaults and places of burial, and the grant of licences for interment in closed burial grounds. Miscellaneous functions under the foregoing Acts, and others, such as the Factories (Steam-Whistles) Act, 1872, the Locomotives Act, 1898, the Post Office Act, 1891, the Locomotives on Highways Act, 1896, the London Government Act, 1899, and Local Acts. Advising Local Authorities upon various matters connected with local government and sanitary administration. Keeping a record of the Orders of County Councils of various kinds which require no confirmation by the Board, and of the changes effected in the boundaries of Counties, Unions, Urban and

dürfen, soferne sie sich auf Public Health beziehen, der ministeriellen Bestätigung; § 228.
ihre Polizeiverordnungen im engeren Sinne („by-laws for the good rule and government

Rural Districts, and Parishes.

V. Legal and Order division.

Assistant Secretary.

Legal. Questions of law submitted to the Board by Local Authorities and others, or arising in connexion with the work of other Departments of the Office, and correspondence relating thereto; decision of disputes between Boards of Guardians as to the settlement, removal, and chargeability of paupers (14 & 15 Vict. c. 105, s. 12); applications for putting in force the Vestry Act, 1850 (as to provision of Vestry Rooms, and appointment of Vestry Clerks); applications for consent to provision of parochial offices (24 & 25 Vict. c. 125); approval of the forms of guarantee policy issued by Insurance Companies for use in the case of officers appointed by Boards of Guardians; correspondence concerning Valuation Lists, or otherwise arising under the Union Assessment Acts; applications for consent to payment by Overseers of debts incurred by their predecessors (11 & 12 Vict. c. 91); revision and confirmation of byelaws, rules, and regulations made by Local Authorities under the Public Health Acts, the Public Health (London) Act, 1891, the Local Government Act, 1888, the Locomotives Act, 1898, the Highways and Locomotives (Amendment) Act, 1878, the Municipal Corporations Act, 1882, the Allotments Act, 1887, the Local Government Act, 1894, and various other General Statutes, and under Local Acts and Provisional Orders; preparation of model byelaws and regulations; approval of market tolls; revision of regulations made by Local Authorities under the Dairies, Cowsheds, and Milkshops Order of 1885; sanctioning of special rules made by owners of works under the Alkali, &c., Works Regulation Act, 1881; approval of regulations made by Water Companies other than the Metropolitan Companies; approval of burial fees under the Burial Acts; repeal or alteration by Provisional Order of Local Acts relating to Poor Law administration; applications for Orders under section 33 of the Local Government Act, 1894, investing Town Councils and other authorities with some of the powers of Parish Councils; correspondence with respect to the election of Local Authorities and the proceedings under the several Election Orders issued by the Board; examination of all Public Bills introduced into Parliament, and preparation of memoranda explaining and criticising those relating to matters connected with the Board's jurisdiction; examination of daily Parliamentary Notices, particularly in connexion with proposed amendments of Public Bills, and preparation of memoranda on the latter; examination of provisions in Bills for Local Acts affecting matters dealt with by the Legal Department, preparation of circular letters to Local Authorities and their Officers, explaining the effect of new legislation; keeping register of suggestions made by Local Authorities and others for legislation, and of questions reserved by the Board for consideration when legislation may be proposed; preparation of Cases for the opinion of the Law Officers of the Crown; preparation for the Index Department of Memoranda of a portion of the questions decided in the Department for precedents; preparation for the use of the Board's Officers of Selections from the Correspondence of the Board, and from Judicial Decisions in cases relating to the matters connected with the jurisdiction of the Board; and keeping registers of such cases; and other business of various kinds.

Order and Parish Property. The preparation and issue of Provisional Orders, Orders and Certificates under Seal. Correspondence relating to Poor Law Loans, the Sale of Union and Parish Property, and the appropriation of the produce of such Sales; the adjustment of interests affected by alterations in, or the dissolution of, Unions or Poor Law Districts, or by alterations of areas of Parishes under the Divided Parishes Acts or under Local Acts or Provisional Orders; and applications under 22 and 23 Vict. c. 49, for extension of time for payment of debts by Guardians. Correspondence relating to Regulations under Locomotives on Highways Act, 1896.

Office management and accounts. General office management, and miscellaneous matters connected immediately with the Board. Preparing Appointments of Inspectors, Auditors, etc. Recording Board's Minutes as to Promotions, etc. Correspondence, etc., with regard to Appointments and Transfers, Salaries and Superannuations; also as to changes of residence on the part of Inspectors and Auditors and their Clerks. Correspondence connected with the supply of Furniture, Books of Reference, Stationery, Printing, Binding, and all matters relating to the internal arrangements of the Office. Keeping records of Clerks' and Copyists' Attendances, and of Holidays and Sick Leave granted to Inspectors and Auditors

§ 228. and for prevention and suppression of nuisances") nur der Kenntnisnahme der Krone im Staatsrat (privy council). (Siehe darüber nächsten Abschnitt.) Sie können sodann niemals über das ihnen durch Gesetz gewährte Mass Gemeindeanstalten einrichten, sondern nur soweit, als ihnen dies ausdrücklich durch Gesetz eingeräumt ist[1]). Deshalb

---

and the Staff of the Office generally. Examining and Summarising the Weekly Reports of the Poor Law, Medical, Engineering, and Alkali Inspectors. Presentation of Returns to Parliament. Compilation of the Board's Annual Report.

Accounts Branch.

Examination in detail and payment of various accounts, including the claims of the Inspectors and Auditors (and their Clerks) for repayment of travelling, personal, and incidental expenses. Payments from the Local Taxation Account to the Treasurers of County Councils, County Boroughs, Receiver of Metropolitan Police, Board of Agriculture, and to various Local Authorities under Agricultural Rates Act, 1896. Preparation of Board's Monthly Accounts for submission to the Comptroller and Auditor-General. Preparation of Annual Estimate submitted to Parliament. Preparation of Annual Appropriation Accounts. Calculation of Salaries of Staff, and deduction of Life Insurance premiums. Cash payment of Monthly Salaries and Weekly Wages. Collection from the Metropolitan Water Companies, and apportionment of the Salaries of the Auditor and Water Examiner appointed under the Metropolis Water Acts. Recovery of proportion of Salary and Expenses of Resident Inspector of Alkali, etc. Works. Keeping the various Ledgers and Registers prescribed by the Treasury and the Committee of Public Accounts. Recovery from Local Authorities of costs of Official Inquiries. Payments to High Commissioner of Canada on account of the Inspection of Children sent to that country by Boards of Guardians. Quarterly Returns of Treasurers of County Councils, etc., Advising with regard to fixing the places of residence of Inspectors, District Auditors, and their Clerks. Preparation of Monthly Statement of overtime of Assistant Clerks, and earnings of Temporary Copyists, Typists, and Boy Copyists. Preparation for use of District Auditors of Annual Statements of payments made from Local Taxation Account. Preparation from Weekly Diaries of Engineering and other Inspectors of Record of Costs of Inquiries and periodical statement as to cases not disposed of. Arrangements in connexion with contracts for supply of Milk, Hay, and Straw to Animal Lymph Vaccination Stations. Acting as "Distributor of Stamps" in connexion with Alkali, etc., Works Regulation Acts. Preparation of Annual Office List. Correspondence arising out of work of Department.

Registry Department. Registration of Official Correspondence.

Deposit; Reference; and Binding Department. Custody of Records comprising the Registered Correspondence, Circulars, Parliamentary Papers, Local Acts, etc.; the Registration of Returns; Copying documents by Hectograph. The dispatch of principal Circulars. Preparing for Registration, etc., the Official Letters received each day. Keeping Register of Correspondence referred to Inspectors, etc. Preparation of Correspondence, etc., for binding.

Index Department. Preparation of Index to the decisions and opinions of the Board contained in the Official Correspondence.

Plan Department. Custody of Plans and Drawings deposited with the Board in connection with applications of Sanitary Authorities for sanction to borrow money for improvement works.

Copying Department.

Architect's Department. To advise generally upon building questions: (a) As to proposals of Poor Law Authorities for new buildings, and structural alterations and additions to existing buildings, and as to the cost, and duration of loans for defraying the same. (b) As to the arrangements proposed by District Councils for the provision of Isolation Hospitals.

1) Gerade das Gegenteil trifft für das deutsche und speziell preussische Gemeinderecht zu. „Die Gemeinde kann hiernach alles in den Bereich ihrer Wirksamkeit ziehen, was die Wohlfahrt des Ganzen, die materiellen Interessen und die geistige Entwicklung des einzelnen fördert. Sie kann gemeinnützige Anstalten, welche hierzu dienen, einrichten, übernehmen und unterstützen." Siehe Brauchitsch, Die neueren preussischen Verwaltungsgesetze Bd. III. S. 33 und Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Bd. XII. S. 155 und 158. Selbst Landgemeinden haben die Befugnis, Ausgaben, welche nicht mittels besonderer Rechtsnorm als innerhalb der Gemeindezwecke liegend angesehen werden, zu beschliessen.

bedürfen sie von Zeit zu Zeit einer Erweiterung ihrer Befugnisse, die ihnen durch Private Act[1]) gewährt wird. § 228.

Verschieden jedoch ist die ministerielle Aufsicht über die Vermögensverwaltung in Grafschaft und Stadt, verschieden ferner die Dienstaufsicht und die Aufsicht über Grenz- und Gebietsveränderungen, je nachdem es sich um eine Grafschaft oder Stadt handelt.

I. Was die Aufsicht des Ministeriums über die Vermögensverwaltung in Grafschaft und Stadt anlangt, so ist sie für beide insofern gleich, als Erwerbung und Veräusserung des Vermögens der Mitwirkung der Zentrale bedürfen. Das Mass dieser Mitwirkung ist verschieden. Während die Stadt Grundeigentum über 5 Acres Verpachtungen von Grundstücken über 31 Jahre und von Gebäuden und Baugrundstücken über 75 Jahre ohne Zustimmung des Ministeriums bei sonstiger Nichtigkeit nicht vornehmen darf[2]), ist die Grafschaft in bezug auf Grunderwerb, den sie innerhalb und ausserhalb (die Stadt nur innerhalb ihres Weichbildes!)

Entscheidung des O.V.G. Bd. II. S. 186. Siehe auch Freund im Bankarchiv 5. Jahrgg. (1906) Nr. 15. Dass dies ein bedeutender Vorzug unserer deutschen Stadtverwaltung vor der englischen ist, gestehen die Engländer selbst zu. So sagt Sidney Low im „Standard“ vom 13. Januar 1905 bei Besprechung des Sammelwerkes von Wuttke „Die deutschen Städte“: „It is a fascinating, but also a rather saddening, occupation. For it must be confessed, with regret, that in this matter of municipal administration, neither branch of the Anglo-Saxon race compares quite favourably with the Teutonic. American energy is partly neutralised by political and official abuses; English public spirit is held in check by innate conservatism and the power of vested interests. The German municipalities have contrived to avoid both defects. Their rulers are not behind those of our own towns in honestly and zeal; and, on the other hand, they are as enterprising as the Americans, while they contrive to keep free from the ugly taint of corruption and jobbery. There is no more „boodling“ in a German town than in one of our own great cities. But there is an audacity, a comprehensiveness, a boldness of conception, and a determination to get things done well and thoroughly, which would make some of the most advanced of our own municipal reformers „stare and gasp“. What we are writing and talking about, as a rather vague dream of the future, the Germans are actually doing, or, in many cases, have already done. „As the State“, said Aristotle, „was formed to make life possible, so it exists to make life good.“ The Germans have applied this principle to the Town, and they are working it out to its results. In their municipal government they are free from many of the obstructive influences which interfere with the realisation of the aim in national affairs.“

1) Den Grafschaften ist diese Befugnis erst neuestens durch die County Councils (Bills in Parliament) Act, von 1903 (3 Edw. VII. c. 9), die für England und Schottland gilt, beigelegt worden. Bis dahin hatten sie nur Städte (boroughs) und städtische Distriktsverbände nach der Borough Funds Act von 1872 (35/6 Vict. c. 91). Die ländlichen Distriktsverbände und Landgemeinden haben sie selbst heute nicht. Sie können nur Private Acts, durch die sie in ihren Interessen gefährdet werden, opponieren. Durch eine Acte aus neuester Zeit (1903: 3 Edw. VII. c. 14) ist die obige Befugnis der Städte und städtischen Distriktsverbände nach der einen Seite erweitert, nach der andern Seite beschränkt worden. Die Erweiterung besteht darin, dass sie Private Bills nunmehr jederzeit opponieren können, ohne die Stadtbürger, insbesondere die Steuerzahler zu fragen (s. 7). Die Beschränkung liegt darin, dass eine Art Referendum eingeführt ist. Es darf keine Private Bill promoviert werden, ohne dass den Gemeindewählern innerhalb 7 Tagen nach der 1. Deponierung der Bill Kenntnis davon gegeben wird. Auch muss innerhalb derselben Frist eine öffentliche Versammlung der Gemeindewähler einberufen werden, in welcher Zweck der Bill auseinandergesetzt und der Versammlung zur Billigung unterbreitet wird. Wenn sich 100 Wähler oder $^1/_{20}$ der Gesamtzahl oder der Stadtrat bei der Entscheidung der Wählerversammlung nicht beruhigen, so entscheidet die Volksabstimmung der Wähler (poll), ob die Bill weiter promoviert werden soll (s. 2).

2) Nur seit altersher bestehende Verpachtungen sind von der Beschränkung ausgenommen (s. 110 der M. C. A. von 1882), was zu Umgehung des Gesetzes Anlass gibt. Siehe Jenks Modern Land Law 1899 p. 280.

§ 228. vornehmen darf, ganz unbeschränkt und von der ministeriellen Genehmigung frei. soferne sie solchen zur Durchführung ihrer Verwaltungsaufgaben („for the purpose of any of their powers" s. 65 1 L. G. A. von 1888) nötig hat. Zur Veräusserung ihres liegenden Guts bedürfen sie immer der ministeriellen Genehmigung, und das Ministerium bestimmt den Verwendungszweck des Erlöses (s. 65 3 der L. G. A. von 1888). Die Aufnahme von Darlehen und Verpfändung des Vermögens kann ebenfalls nur mit Genehmigung des Ministeriums (Local Government Board) (s. 105 bis 116 M. C. A. 1882 und s. 65—68 und s. 69 L. G. A. 1888) erfolgen. (Siehe darüber im zweitfolgenden §.) Innerhalb dieser Grenze jedoch ist die Verwaltung des Stadtvermögens vollkommen frei, während die Verwaltung des Grafschaftsvermögens durch gesetzliche Feststellung der Ausgabeposten in Gestalt der von uns oben gezeichneten (general and special accounts), gesetzlich vorgeschriebenen Buchführung dem Ermessen des Grafschaftsrats gar keinen Spielraum lässt. An folgendem Beispiele mögen wir die Freiheit der Stadtverwaltung im Gegensatze zur Gebundenheit der Grafschaftsverwaltung erkennen. Die Stadt Birmingham erlangte im Jahre 1851 durch Private Act das Recht, gewisse Strassenerweiterungen und Verschönerungsanlagen in der Stadt vorzunehmen und zu diesem Zwecke eine Steuer von höchstens 6 d. (72 Pf.) auf das Pfund zu erheben, sogenannte street improvement rate. Im Jahre 1861 erlangte sie noch erweiterte Gewalten für Strassenerweiterung und Verschönerung, deren Kosten ebenfalls aus jener Steuereinnahme bestritten werden sollten. Statt jedoch auf diese Steuer zu greifen, wurden die Ausgaben, namentlich für Expropriationsentschädigungen, aus dem Stadtfonds bestritten (borough fund). Die Rechtmässigkeit dieses Vorganges wurde von den Gerichten anerkannt [1]). Denken wir uns aber eine Grafschaft anstelle der Stadt, so hätte die die Quelle ihrer Ausgabenbestreitung nicht so wechseln dürfen, wie die Stadt, denn da ist alles genau und säuberlich als allgemeine oder spezielle Ausgabe, d. h. Ausgabe, die alle Kirchspiele oder nur besondere Kirchspiele trifft, festgestellt und ein Etat-Revirement, wie es die Stadt im obigen Falle vollzogen hat, einfach ungesetzlich, schon deshalb, weil — wie wir hörten — die Finanzwirtschaft der Grafschaft auf Matrikularbeiträgen beruht (s. 68 [7] L. G. A. 1888). Aehnlich wie Grafschaften sind auch die Distrikte [2]) in dieser Hinsicht beschränkt.

Daher kommt es auch, dass die Stadt, wenn einmal ihr Stadtfonds einen Reinertrag im Budget erreicht, mit dem („Surplus") Ueberschuss nach eigenem Gutdünken zum Wohle der Bürger verfügen kann (s. 143 [1] M. C. A. 1882), während die Grafschaft, wenn sie in bezug auf eine Buchpost des Haushalts (general oder special account) einen Ueberschuss erzielt, diesen Ueberschuss als Vortrag für das nächste Jahr in der Budgetrubrik dieses generellen oder speziellen Verwaltungszwecks ausweisen müsste.

Die Rechtsmittel zur Durchsetzung dieser Vermögenskontrolle sind ebenfalls für Grafschaft und Stadt verschieden.

Die Grafschaftsrechnungen werden von den uns bekannten ministeriellen Beamten, den district auditors, geprüft, wobei nur ein Appellationsrecht des Grafschaftskassiers (treasurer) oder der anderen mit Graftschaftsgeldern betrauten Grafschaftsbeamten, gegen die Verweigerung der Decharge an das (Local Government Board) Ministerium

1) Attorney-General v. Corporation of Birmingham L.R. 3 Echq. 552.

2) Attorney-General v. Pontypridd Urban District (14. Aug. 1905). Der Richter Farwell sagte in den Entscheidungsgründen: „The local authority, having got a power for one purpose, and having acquired land for that purpose, cannot use the land so acquired for any other purpose."

und von da an den Verwaltungsgerichtshof (King's Bench Division) läuft[1]). In den § 228. Städten wird die Kontrolle durch vom Stadtrat bestellte Kassenrevidenten vollzogen. Jeder Stadtangehörige hat aber das Recht, die Rechtmässigkeit einer Ausgabe, sofern dieselbe nur auf Stadtratsorder ergehen kann, von dem Verwaltungsgerichtshof (King's Bench Division) überprüfen zu lassen (s. 141 [2] M. C. A. 1882). Politisch wird diese Verschiedenheit der Kontrolle für Grafschaft und Stadt als bedeutende Begünstigung der städtischen Freiheit aufgefasst[2]).

II. Die Dienstaufsicht[3]), die das Ministerium über die Anstellung, Besoldung und Entlassung der Kommunalbeamten hat, ist für die einzelnen Gattungen von Kommunalverbänden verschieden. Für Grafschaften und mit Charter ausgestattete Stadtkorporationen gibt es überhaupt keine ministerielle Beaufsichtigung ihrer Amtsherrlichkeit. Diese Kommunalverbände sind in bezug auf die Anstellung und Entlassung ihrer Beamten vollkommen selbständig und unabhängig. Ihre Standing Orders, wodurch sie ihre Geschäftsgebahrung im allgemeinen regeln, sehen auch die Dienstpflichten ihrer Beamten vor. Das Ministerium sieht nur darauf, dass die durch Gesetz wirklich zur Pflicht gemachten Beamtenanstellungen, wie z. B. die des Coroner oder die des Kreis- resp. Stadtarztes u. a. m. auch wirklich erfolgen.

Den angeführten Kommunalverbänden steht als Extrem gegenüber die Armenunion, der Kirchspielverband (poor law union). Hier ist nicht bloss Zustimmung des Ministeriums zu allen wichtigeren Beamtenanstellungen nötig, sondern das Ministerium setzt auch die Beamtenbesoldungen fest, muss zu den Pensionsbewilligungen zustimmen, sowie zur etwaigen Entlassung eines solchen Beamten; umgekehrt kann das Ministerium den Beamten ohne weiteres entlassen, und braucht deswegen nicht die ihn anstellende Kommunalbehörde (board of guardians) zu fragen.

Zwischen diesen beiden Extremen der vollständigen Abhängigkeit und Unabhängigkeit stehen die Distriktsverbände. Die ländlichen nähern sich in bezug auf die Abhängigkeit der Armenunion, die städtischen in bezug auf die Unabhängigkeit rücksichtlich der Amtsherrlichkeit den Grafschaften und Städten.

In den ländlichen Distrikten hat das Ministerium das Recht der Zustimmung zur Festsetzung der Besoldung für den Clerk des Verbandes und den Gemeindekassier (treasurer) (s. 190 der Public Health Act von 1875). In beiden Arten von Distriktsverbänden hat das Ministerium das Recht, die Anstellung, Besoldung und Entlassung aller Beamten, deren Besoldung zum Teil durch jährliche Parlamentsbewilligung erfolgt, namentlich die Anstellung, Besoldung, die Amtspflichten und Entlassung des Distriktsarztes und des Sanitätsinspektors (inspector of nuisances) im Verordnungswege festzustellen, was auch durch die Verordnung vom 23. März 1891 geschehen ist (siehe Lumley, Public Health 5. ed. 1896 p. 263). Da die meisten städtischen und beinahe alle ländlichen Distriktsverbände von dieser jährlichen Staatssubvention (es ist dies der durch Vermittlung der Grafschaftsräte diesen Verbänden zugehende Grant der s. 24 der Local Government Act von 1888) abhängig sind, so kann man wohl sagen, dass das Ministerium hier eine umfassende Kontrolle ausübt.

III. Das Ministerium übt schliesslich eine Aufsicht über Grafschafts- und Stadtgrenzen, indem es diese unter Umständen ändern, Grafschaften mit Städten vereinigen kann u. a. m. (s. 54. L. G. A. 1888).

Aenderungen der Stadtgrenzen können vom Ministerium nur insofern vorge-

1) s. 71 (3) L.G.A. 1888 und Macmorran a. a. O. p. 137 ff.

2) Arnold a. a. O. S. 223.

3) Siehe dazu W. B. Odgers, Local Government 1901 p. 87 f. 197—203, 207, 135, 138, 139, 49, 59, 61, 113, 114.

§ 228. nommen werden, als sie nicht Verwaltungsfunktionen beeinträchtigen, auf welche die Stadt kraft Charter oder Private Act ein subjektives Recht hat (s. 125 L. G. A. 1888[1]). Es kann sich nun mitunter — und die Möglichkeit sieht das Gesetz (s. 54 L. G. A. 1888) vor — die Notwendigkeit ergeben, die Stadtgrenzen oder Grafschaftsgrenzen zu ändern, für die ganze Reihe der Verwaltungszwecke, welche gewöhnlich dem Grafschaftsrate zukommen, eine Stadt mit einer Grafschaft — namentlich eine Grafschaftsstadt (county borough) mit einer Grafschaft zu vereinigen oder beide wieder voneinander zu trennen, also Zweckverbände aus Grafschaft und separierter Stadt zu bilden. Dies kann nun das Ministerium mittelst provisorischer Order, die der parlamentarischen Genehmigung unterliegt, tun, vorausgesetzt, dass die Stadt kein subjektives Recht auf Ausübung jener Verwaltungsfunktion, die ihr genommen werden soll, durch Charter oder Private Act erlangt hat. In diesem Falle muss der Weg, den s. 218 M. C. A. für die Abänderung einer Charter vorschreibt, eingeschlagen werden, d. h. die Stadt muss aus eigener Initiative ihr Recht aufgeben wollen. Tut sie dies nicht, so kann ihr das Ministerium ihr Recht durch Zusammenlegung mit der Grafschaft nicht nehmen. Daher beim Ministerium gegenwärtig jene geringe Geneigtheit, jungen Stadtkorporationen durch Charter Verwaltungsfunktionen zu übertragen, die in der Eigenschaft einer (county borough) Grafschaftsstadt enthalten sind.

IV. Einer der Hauptmängel der englischen Selbstverwaltung, der auch schon im Verlaufe der vorhergehenden Ausführungen hie und da hervorgehoben worden, ist die überaus grosse Zentralisation. Gerade weil die englische Selbstverwaltung den grössten Teil der Aufgaben umfasst, die auf dem Kontinent der sog. Verwaltung des Innern anheimfallen, macht sich das Fehlen von Mittelbehörden ganz besonders bemerkbar.

Zu solchen Provinzialbehörden wollte man bei Schaffung der Local Government Act von 1888 die Grafschaftsräte umgestalten. Doch ist es bei dem blossen Wollen damals geblieben. Zwar sieht nämlich das eben genannte Gesetz vor, dass es dem Ministerium der Selbstverwaltung zustehen solle, durch Provisional-Order auf die Grafschaftsräte einen Teil der Verwaltungsaufgaben abzuwälzen, die dem Staatsrate, dem Local Government Board, dem Handelsministerium, dem Staatssekretariat, dem Unterrichtsministerium oder einer andern Zentralstelle zustehen[2]). Aber von dieser Macht, die mit der Zeit die fehlenden Mittelbehörden der innern Verwaltung geschaffen hätte, hat das Ministerium bisher einen geringen Gebrauch gemacht. Nunmehr ist durch eine neue Act von 1903 für England (die sog. Local Government [Transfer of Powers] Act) (3 Edw. VII. c. 15) jeder einzelnen Grafschaft resp. Stadt, die eine Grafschaft bildet, die Befugnis erteilt, ohne Rücksicht auf die andern, die Uebertragung solcher Befugnisse, wie sie oben erwähnt worden sind, vom Ministerium zu verlangen.

Im Zusammenhange mit diesem Streben nach Dezentralisation steht auch die bereits erwähnte Dezentralisation des Private-Billverfahrens für Schottland, des gleichen Projekts für Wales (s. oben Bd. I. S. 525 f.), des Devolutionsschemas für Irland (s. oben

1) „Save so for as may be necessary to give effect to this Act nothing in this Act shall prejudicially alter or effect the powers, rights, privileges or immunitries of any municipal corporation, or the operation of any municipal charter, local Act of Parliament, ...“ S. auch Macmorran a. a. O. p. 202.

2) s. 10: „It shall be lawful for the Local Government Board to make . . . a Provisional Order for transferring to county councils any such powers of the Privy Council, a secretary of State, the Board of Trade, the Local Government Board, the Board of Education, or any other Government department as are conferred by or in pursuance of any statute and appear to relate to matters within the county and to be of an administrative character . . . and such order thall make such exceptions and modifications as appear to be expedient.“

S. 367 f.) u. a. m. Es soll damit ein Surrogat für die fehlenden Mittelbehörden der inneren Verwaltung geschaffen werden. § 228.

Eine umfassende dezentralisierende Verwaltungsreorganisation begegnet eifrigem Widerstande aller Kommunalverbände, die sich selbständig fühlen und der durch die Reform unausbleiblichen Steigerung der Grafschaftsautorität widerstreben [1]).

Kommunalbesteuerung in England [2]).

§ 229.

I. Im Allgemeinen.

Die englische Kommunalbesteuerung ist ein Netz von Steuern, in deren Mittelpunkt besonders 3 stehen: die Armensteuer (Poor Rate), die Grafschaftssteuer (County Rate) und die Stadtsteuer (Borough Rate). Daneben gibt es noch die von den Distrikten erhobenen Steuern, die wir schon oben kennen gelernt haben u. a. m. Aber die vorhin genannten 3 Steuern sind deshalb die wichtigsten, weil sie den grössten Teil der Kommunalausgaben zu decken und allein (jede von ihnen) einen selbständigen Veranlagungsapparat haben. Die übrigen Kommunalsteuern lehnen sich an den Veranlagungsapparat der Armensteuer besonders an, weshalb diese recht eigentlich die bedeutsamste wieder unter den genannten 3 Hauptsteuern ist. Sie ist es aber auch aus dem Grunde, weil sie dazu dient, den grössten Teil aller Kommunalausgaben zu decken. Selbst gewisse Grafschafts-, Städte- und Distriktsausgaben werden durch Erhebung der Armensteuer bestritten. Aus den Erträgnissen derselben hat dann der Armenaufseher nach Vorschrift des betreffenden Kommunalverbandes (precept) den Bedarf zu zahlen.

Steuerhebungsautorität ist meist der Armenaufseher; nur die Distrikte haben selbständige Kollektoren für ihre Wegebau-, Wasser-, allgemeine Distriktsteuern, Sonderbeiträge (Private Improvment Rate) etc.

Wir haben sonach in England

1. Steuern, wo der betreffende Kommunalverband, der ihrer bedarf, seinen eigenen Veranlagungsapparat und seine eigenen Erhebungsorgane hat: die Armensteuer der Kirchspielsunionen, soferne sie den Zwecken der Armenpflege dient.

2. Steuern, wo der Kommunalverband, der ihrer bedarf, seinen eigenen Veranlagungsapparat, aber keine eigenen Erhebungsorgane besitzt: die Grafschafts- und meistens die Stadtsteuer u. a. m.

3. Steuern, wo der Kommunalverband, der ihrer bedarf, seine eigenen Erhebungsorgane, aber nicht seinen eigenen Veranlagungsapparat besitzt: das sind die Mehrzahl der Distriktsteuern.

4. Steuern, wo der Kommunalverband, der sie benötigt, weder seinen eigenen Veranlagungs- noch seinen eigenen Erhebungsapparat besitzt: die Armensteuer, soferne sie zur Bestreitung einer grossen Anzahl von Lokalbedürfnissen dient, die nicht die Armenverwaltung betreffen.

II. Die Armensteuer (Poor Rate).

Sie ist wohl die älteste der modernen englischen Kommunalsteuern. Zwar be-

1) Parl. D. vol. 101 p. 266 und 270; vol. 106 p. 1486 (Widerstand der non-county boroughs und urban districts).

2) Literatur: Gneist, Selfgovernment 3. Aufl. III. Kap. insbes. S. 150 ff. u. 570 ff. Für die Geschichte: namentlich Cannan, History of Local Taxation in England 1896. Heutiges Recht: Hobhouse, Local Government and Local Taxation 1894. Ryde, On Rating 1901. Dann die Reports der Royal Commission on Local Taxation 1898 ff., insbes. C.P. 1898 Nr. 8764; C.P. 1899 Nr. 9528 und 9149. Für die Reformbestrebungen: Row-Fogo, Local Taxation in England und Wales 1902.

§ 229. standen schon vor ihrer allgemeinen Einführung in England die alten Kommunalsteuern: insbesondere die Grafschafts- und Hundertschaftssteuer. Aber sie wurden nunmehr ganz der Armensteuer in ihrer Veranlagungs- und Erhebungsart assimiliert.

Die Armensteuer, wie sie durch das berühmte Armengesetz Elisabeths (43 Eliz. c. 2) und durch frühere Gesetze[1]) in England etabliert wurde, war als allgemeine Kommunal*einkommen*steuer gedacht, nicht, wie das *Gneist* an ihr rühmend hervorhebt, als Realsteuer. Erst durch die Praxis der Gerichte, insbesondere deshalb, weil die Whigdoktrin jede Nachforschung des Einkommens für Steuerzwecke als Beschränkung individueller Freiheit verdammte, wandelte man diese Einkommensteuer zur Realsteuer um. Nur stock-in-trade, d. i. Handelskapital sofern es in einem Handelsgeschäft sichtbar investiert ward, wurde seit einem Urteilsspruch des Lord Mansfield (1777) ausser den Realitäten der Besteuerung unterworfen und auch nur dort, wo die Ortsgewohnheit es zuliess. Aber selbst dieser Ueberrest der ältern Auffassung schwand im Jahre 1840, da ein Gesetz (3/4 Vict. c. 89) das Handelskapital von der Armensteuer eximierte. Wir haben es hier wieder mit einer Konzession an die damals mächtigen Handelsinteressen zu tun. So ist denn die Armensteuer heute kommunale Realsteuer.

Steuersubjekt ist jeder Inhaber (occupier) von steuerbaren Grundstücken. Der Eigentümer der Liegenschaften ist prinzipiell zur Zahlung der Armensteuer nicht verpflichtet. Ausgenommen, dass er in Gemässheit der Acte 32/3 Vict. c. 41 (ss. 1—13) und 38/9 Vict. c. 55 (ss. 211) durch die Lokalautorität gezwungen oder durch freiwillige Uebereinkunft mit derselben sich zum „*compounding*“ anheischig gemacht hat, d. h. zur Uebernahme der Steuerzahlung an Stelle seiner Mieter. Gewöhnlich handelt es sich hiebei nur um kleine Wohnungen oder Mietwerte, und der Vorteil des für seine Mieter zahlenden Hauseigentümers besteht in Abstrichen von der Steuersumme, die ihm von der Lokalautorität mitunter sogar bis zur Hälfte der Steuersumme gewährt werden.

Steuerobjekt ist der Nettoertrag der in dem Kirchspiel gelegenen Liegenschaften, wozu aber auch Minen, insbesondere Kohlengruben, Baumpflanzungen und Wälder sowie Zehnten und Renten, die auf dieselben gewiesen sind, gehören. Ausgenommen sind von der Steuerpflicht investiertes Handelskapital (stock-in-trade), dem öffentlichen Gottesdienst gewidmete Gebäude und Realitäten, Gebäude wissenschaftlicher Vereinigungen, Miliz- und Volunteerarsenale, Leuchttürme, Sonntagsschulgebäude u. a. m. Dagegen nicht Krongut, wofür, wie wir oben (Bd. I. S. 87) gesehen, Abfindungssummen aus der Staatskasse gezahlt werden.

Teilweise Exemption (doch nur bis 1910: 5 Edw. VII. c. 8) geniessen seit der *Agricultural Rates Act* von 1896 (59/60 Vict c. 16) alle der Landwirtschaft dienenden Grundstücke (sog. Agricultural Land), indem sie bloss zur Hälfte im Vergleich mit anderen Liegenschaften besteuert werden. (S. 1 [1] leg. cit.)

Die Steuerveranlagung[2]) wird durch das sog. Assessment Committee jeder Kirchspielunion im Vereine mit den Armenaufsehern vorgenommen. Dieses Assessment Committee wird alljährlich von dem Board of Guardians gewählt und besteht aus 6—12 Mitgliedern. Drei Monate nach der Bestellung dieses Komitees müssen die Armenauf-

---

1) Es ist ein Verdienst der neuen wirtschaftsgeschichtlichen Literatur, festgestellt zu haben, dass die Armensteuer nicht etwa erst durch das Gesetz Elisabeths von 1601 neu eingeführt war, sondern dass ihr Grundgedanke schon seit der Auflösung der Klöster unter Heinrich VIII. durch eine Reihe von Gesetzen bestimmt war. Solche Gesetze waren teils Local Acts, teils das Statute 5/6 Ed. VI., 5 Eliz. c. 3, 14 Eliz. c. 5, insbes. 39 Eliz. c. 3.

2) Die hier in Betracht kommenden Acte sind die Union Assessment Acts 1862—80 (25/6 Vict. c. 103, 27/8 Vict. c. 39 und 43/4 Vict. c. 7).

seher in den einzelnen Kirchspielen der Union die sog. **Valuation list**, die Steuerrolle anlegen, worin der Brutto- und der steuerbare Reinertrag jedes im Kirchspiel gelegenen Grundstücks angegeben wird. Freilich ist damit nicht gesagt, dass alljährlich eine neue Steuerveranlagung vorgenommen wird, da es einzig und allein von dem Ermessen der Armenaufseher abhängt, ob sie eine Revision der Steuerkatastrierung des Vorjahres für angemessen erachten. Das neueste Blaubuch über die englische Kommunalbesteuerung von 1899 erwähnt (p. 16), dass in einer Reihe von Unionen noch solche Steuerlisten in Brauch sind, wie sie bei der ersten Anlegung derselben im Jahre 1862 vorbereitet wurden. § 219.

Die endgültige Festlegung der Jahressteuerliste nimmt dann das Assessment Committee vor, nachdem sie 14 Tage nach ihrer Vorbereitung durch die Armenaufseher öffentlich aufgelegen hat. Innerhalb von 28 Tagen, nachdem die Nachricht von ihrer öffentlichen Bekanntmachung gegeben worden, sind Einsprüche gegen die Veranlagung beim Assessment Committee vorzubringen. Appellationen gegen dessen Entscheidung gehen an die Quarter Sessions der Friedensrichter. Bei diesen Appellationen handelt es sich gewöhnlich um Kirchspiele, die sich durch die Feststellung der Valuation list für die Union durch das Assessment Committee beschwert erachten. Aber auch der einzelne Steuerzahler, der sich durch die Steuerveranlagung beschwert erachtet, hat ein Berufungsrecht an die zuständigen Special Sessions. Erhebt er aber gegen die Steuerauflage als solche, weil sie z. B. ungerecht oder nicht mit Erfüllung der vom Gesetze geforderten Formalitäten vor sich gegangen ist Einspruch, dann geht die Berufung an die Quarter Sessions. In deren Belieben steht es, ob sie für den Zweifelsfall die Rechtsfrage der King's Bench Division des High Court mittelst Stating of Special Case vorlegen wollten.

Die Steuererhebung erfolgt nun in der Weise, dass der Armenaufseher von der zuständigen Autorität, d. i. dem Board of Guardians oder anderen Kommunalautoritäten die Vorschrift erhält, den Quotenanteil an dem Kommunalbedarf, der auf das Kirchspiel nach Verhältnis seiner Gesamtsteuerwerte entfällt, aufzubringen.

Zur Aufbringung dieses Quotenteils berechnet der Armenaufseher aus eigener Machtvollkommenheit, wie viel auf das Pfund steuerbaren Reinertrags an Steuer gelegt werden müsse und trägt dies in das sog. Rate Book ein, wo jeder Steuerwert im Kirchspiel aufgezeichnet ist. Ehe die Steuer aber eingesammelt wird, ja ehe die Höhe des Steuerfusses festgestellt ist, denn nur auf diese kommt es jetzt an, muss sie von 2 oder mehr Friedensrichtern genehmigt werden. Die Erhebung der Armensteuer findet halbjährlich, die der nach ihrem Vorbild erhobenen Wege- und Sanitätssteuer jährlich statt. Doch hat diese Regel zahlreiche Ausnahmen, da die Armenaufseher je nach Bedarf zu jeder Zeit neue Erhebungen vornehmen können, wenn sie nur das „precept" der zur Steuererhebung berechtigten Kommunalbehörden erhalten. Denn wir müssen uns vor Augen halten, dass nicht nur die Kirchspielunion für Armenpflege, sondern eine Reihe von andern Kommunalverbänden, Grafschaften, Städte, Distrikte in Gestalt von Armensteuern einen nicht unbeträchtlichen Teil ihrer Kommunalbedürfnisse decken.

Die Steuerforderung (durch die demand notes d. i. Steuerzettel vorgeschrieben), wird im Wege administrativer Exekution eingetrieben, doch muss der Friedensrichter die Ermächtigung hiezu — gewöhnlich nach Einvernahme des Steuerschuldners — d. i. den sog. Distress-warrant erteilen. Für den Fall der Uneinbringlichkeit der Steuerforderung infolge Vermögenmangels wird der Friedensrichter Haft anordnen (sog. warrant of commitment). (Ueber diese Formen des Verwaltungszwanges siehe nächsten Abschnitt.)

Für die Metropole gilt seit der Valuation (Metropolis) Act von 1869 (32/3 Vict. c. 67) mutatis mutandis das oben gesagte. Nur ist die Steuerveranlagung hier viel

§ 229. sorgfältiger durchzuführen, insbesondere muss die Valuation list alle 5 Jahre von neuem angelegt und einer Neurevision daher unterzogen werden. (Siehe M. E. Lange Local Taxation in London 1906.)

III. Die Grafschaftssteuer (county rate).

Steuerobjekt und -Steuersubjekt sind die gleichen, wie bei der Armensteuer. Die Steuerveranlagung wird durch ein Gesetz von 1852 (15/6 Vict. c. 81) und durch die uns bekannte Local Government Act von 1888 vorgeschrieben. Danach wird die Steuerveranlagung von einem Komitee des Grafschaftsrats, dem Assessment Committee vorgenommen, ähnlich wie in der Kirchspielunion. Nur vertreten hier die Stelle der Armenaufseher die Assessment Committees der einzelnen im Grafschaftsverbande gelegenen Kirchspielunionen, die dann ihre Valuation list zur Anfertigung der Grafschaftssteuerrolle, der sog. County Rate Basis, übersenden. Doch kann das Assessment Committee auch unabhängig von den Kirchspielunionskomitees eine mangelhafte Veranlagung einer Union aus eigener Initiative verbessern und von Grund aus vornehmen.

Unterscheidet sich die Basis für das neue Steuerjahr von der des Vorjahres, dann wird eine Kopie der neuen Basis in das durch die Neuveranlagung berührte Kirchspiel zur Einsichtnahme der Steuerzahler gesendet. Das Assessment Committee hört Einsprüche gegen die Basis in derselben Art, wie jenes der Kirchspielunion. Nach Feststellung der Basis durch das Komitee muss dieselbe noch durch den Grafschaftsrat genehmigt werden. Dieser kann die Basis dann zur Verbesserung an das Assessment Committee zurückverweisen.

Appellationen gegen diese Steuerveranlagung können von Kirchspielen und Einzelsteuerträgern an die Quarter Sessions der Friedensrichter erfolgen.

Die Steuererhebung findet in der Weise statt, dass das Finance Committee des Grafschaftsrats die Höhe des Betrages angibt der zur Deckung der general purposes sowie die Höhe dessen der zur Deckung der special purposes nötig ist. Diese Beträge werden dann vom Grafschaftsrat auf die einzelnen Kirchspielunionen verteilt und von ihnen dann in derselben Weise erhoben, wie wir es oben unter II bei den Ausgaben für die Armenpflege sahen. Mitunter werden aber die „precepts“ vom Grafschaftsrat an die Armenaufseher gesendet, und dann ist die weitere Prozedur ebenfalls wie die unter II.

IV. Die Stadtsteuer (borough rate).

Wenn der Gemeindefond zur Deckung der Lokalausgaben nicht ausreicht, ist jede Stadt berechtigt eine Stadtsteuer auszuschreiben. (45/6 Vict. c. 50 s. 144 [2], [5—7].) Für diese Zwecke bedient sich der Stadtrat für gewöhnlich jener Steuerveranlagungsrollen, wie sie für die Armensteuer üblich sind. Doch können die Stadtbehörden auch eine selbständige Steuerveranlagung vornehmen und zu dem Zwecke Einschätzer autorisieren, die nach vorhergehender 14tägiger Bekanntgabe, das zu veranlagende Grundstück betreten dürfen. Im übrigen ist der Vorgang der Steuerveranlagung und -Erhebung, sowie die objektive und subjektive Steuerpflicht analog den Verhältnissen bei der Grafschaftssteuer.

V. Die Kontrolle der Zentralbehörde.

Dieselbe wird ganz anders geübt als auf dem Kontinent. Wir werden wohl überrascht sein zu hören, dass hier in England ein Besteuerungsmaximum, über das hinaus, ohne Zustimmung der Zentralbehörde nicht gegangen werden darf nur in äusserst wenigen Fällen besteht. So dürfen Landgemeinden (Kirchspiele) in ihrer Besteuerung nur bis zu 6 Pence auf das Pfund steuerbaren Reinertrags gehen. Eine Wegesteuer darf in Landgemeinden nur höchstens 2 s. 6 d. auf das Pfund betragen; die Grafschaftssteuer für höheren Unterricht nur 2 d. auf das Pfund. Sonst aber ist das Steuermaximum unlimitiert. Doch würde man fehl gehen, wenn man sich Eng-

land als das Land der unbegrenzten Steuerautonomie vorstellen wollte. Die Zentral- § 229. behörde hat nämlich andere Kontrollmittel. Vor allem ist der englische Kommunalhaushalt, wie die Verhältnisse nun einmal liegen, grösstenteils auf die Staatsubventionen von denen noch die Rede sein soll, (grants in aid) angewiesen, und die Verausgabung derselben ist an eine vom Gesetze bestimmte Zweckbestimmung und Rangordnung geknüpft. Das erhält schon an und für sich auch die grössten Kommunalverbände in Abhängigkeit von der Zentralstelle. Dazu kommt aber die eigentümliche englische Rechtsauffassung, wonach die Korporation, oder der Trust, als welcher der Grafschaftsrat, Distriktsrat und Kirchspielsrat aufgefasst werden, nur das tun darf, was ihm zu tun ausdrücklich vom Gesetze gestattet wird. Steuern können daher von diesen Kommunalverbänden nur für solche spezielle, vom Gesetze genehmigte Zwecke ausgeschrieben werden. Was nicht für solche Zwecke dient wird rücksichtslos von der Zentralbehörde und ihren District Auditors gestrichen und den schuldtragenden Organen zur Ersatzleistung auferlegt. Deshalb müssen auch alljährlich die Rechnungsnachweise, insbesondere Ausweise der im Rechnungsjahr erhobenen Steuern (sog. Local Taxation Returns) der Zentralstelle vorgelegt werden [1]). Das Rechnungsjahr endet bei Städten am 31. März, bei den andern Kommunalverbänden am 25. März. Den Beamten, meist den Clerk der Lokalautorität, der den pflichtmässigen Nachweis zu übersenden versäumt, trifft eine Strafe von 20 £ (Renton VII. p. 518 und die dort zit. Gesetze).

Städte, deren Rechnungen durch selbstgewählte Beamte geprüft werden, sind scheinbar freier. Doch hat hier jeder Steuerzahler ein Kontrollrecht, das vor dem Reichsgerichte gewahrt werden kann. Jede Ausgabe, die ihm unzulässig scheint und damit die für sie notwendige Steuererhebung, kann er mittelst writ of Certiorari inhibieren lassen, wenn sie ungesetzlich ist (Municipal Corporation Act von 1882 ss. 140—142 ch. 5). Schliesslich müssen alle grösseren Kommunalunternehmungen [2]) in England durch Anleihen finanziert werden. Das Anleiheprojekt wird sorgfältig von der Zentralstelle geprüft, insbesondere der Rückzahlungsmodus und die hiezu nötigen Steuern, und nur genehmigt, wenn es dem Ministerium einwandsfrei scheint. (Siehe darüber folgenden §.)

VI. Die Mängel der englischen Kommunalbesteuerung und ihre irrtümliche Wertschätzung durch Rudolf von Gneist.

Die Mängel ruhen zum Teil im Wesen der englischen Kommunal- als Realsteuer, zum Teil in der Kommunalsteuerveranlagung und -Erhebung. Der bedenklichste Uebelstand ist wohl der erstgenannte. Eine Kommunalsteuer soll ja im Prinzipe eine Realsteuer sein, denn dann kann der dem einzelnen durch die Kommunalverwaltung zu teil werdende Nutzen seinen Massstab an der sichtbaren, realen Grundlage finden. Anders gestaltet sich aber dieses Princip, wenn nicht bloss Kommunalinteressen, sondern allgemeine Verwaltungsinteressen, ja beinahe die gesamte innere Verwaltung den Kommunalverbänden übertragen sind. Wie soll da noch die Realgrundlage der Realsteuer einen Massstab für ihre Gerechtigkeit abgeben? Wie soll z. B. der Kommunalsteuerzahler den lokalen Nutzen, der ihm aus einer geordneten Gefängnisverwaltung des Reiches erwächst an der Hand der realen Grundlage seiner Kommunalsteuer, d. i. an

1) Eine Gesamtübersicht des eingesandten Materials muss alljährlich von der Centralbehörde dem Parlamente vorgelegt werden (Parl. P. 1897 Nr. 218).

2) Es sind etwa die Hälfte aller Kommunalanleihen immer der Sanktion des Local Government Board bedürftig (Report on Repayment of Loans by Local Authorities 1902 C.P. Nr. 239 Ev. 55 f.). Bei der Sanktion ist leitendes Prinzip, wie der Assistant Secretary dieses Ministeriums ausführte (Report a. a. O. Ev. 12): „That the ratepayers of the future should not be unduly burdened with local debt, and so rendered less able to discharge efficiently the larger duties that are likely to come upon them in the future."

§ 229. seinen im Kirchspiel oder in der Grafschaft gelegenen Liegenschaften bemessen können? Und dennoch ist dies dem englischen Kommunalsteuerzahler zugemutet, da die Gefängnisverwaltung und ihre Kosten Grafschaftslast sind. Zwei Möglichkeiten sind daher nur offen. Entweder man hört nun auf, der englischen Lokalverwaltung neue Aufgaben der modernen Sozialpolitik zu überweisen (dass die Alters- und Invalidenversorgung (old age pension) nicht nach kont. Muster eingeführt wird, ist ein äusseres Symptom dafür! —) und Staatsbehörden provinzieller Art, Mittelbehörden einzurichten — oder man greift zu umfassenden Staatssubventionen.

Früher waren es einfache Geldsummenüberweisungen z. B. für die Zwecke der kommunalen Unterichtsverwaltung (sog. grants). Nun ist man seit Lord Goschen (1888). seit der Local Government Act von 1888 dahin gelangt, nach preussischem Muster[1]) Ueberweisungen von Staatssteuern vorzunehmen sog. exchequer contributions. Die Idee schwebte dabei offenbar vor, Staatssteuern, deren Erträge lokal bemessen und aufgeteilt werden können (sog. local taxes) den Kommunalverbänden, je nach der Höhe ihres Ertrags in dem betreffenden Kommunalverbande, zu überweisen. So sind denn auch alle sog. excise licences, wozu nicht nur Lizenzabgaben für den Ausschank von geistigen Getränken, sondern Lizenzen für eine Reihe anderer Gewerbeberechtigungen gehören, ferner $^4/_5$ der Probate Duties d. i. der Erbschaftssteuer von beweglichem Vermögen. und schliesslich $^4/_5$ der jährlichen Erträge der im Jahre 1890 aufgelegten Zusatzverbrauchsabgabe auf Bier und Branntwein den Kommunalverbänden (Grafschaften) überwiesen. Alle diese Ueberweisungen betragen jährlich etwa 10 Millionen £. Wie sehr das Staatssubventionswesen die Kommunalsteuern abzulösen droht, mag man daraus ermessen, dass es schon jetzt etwa einem Viertel der von den Kommunalverbänden aufgebrachten Geldsummen gleichkommt.

Wir sagen d r o h t, denn die Abhängigkeit der Kommunalverbände von der Zentralstelle wird infolgedessen immer grösser. Einmal insoferne, als diese betreffs der Verausgabung der Staatssubventionen genau darauf achtet, dass die hiebei vom Gesetze vorgeschriebene Zweckverwendung und Reihenfolge der Verwendungszwecke eingehalten wird. Sodann aber auch deshalb, weil infolge der übergrossen Kommunalverschuldung[2]) die Kommunalverbände immer mehr von diesen „Liebesgaben"

1) S. die Ausführungen von N. T. K e r s h a w, Assistant Secretary der Local Government Board im Report of Repayment of Loans by Local Authorities. C.P. 1902 Nr. 239 Ev. 37 f.

2) Report on Repayment of Loans a. a. O. p. 262 Memorandum von K e r s h a w über die Kommunalverschuldung:

Year.	Amount of Loans outstanding.	Year.	Amount of Loans outstanding.
	£		£
1874—75	92,820,100	1887—88	192,222,099
1875—76	99,407,540	1888—89	195,442,397
1876—77	106,045,465	1889—90	198,671,312
1877—78	114,412,201	1890—91	201,215,458
1878—79	128,189,589	1891—92	207,524,093
1879—80	136,934,070	1892—93	215,343,545
1880—81	144,203,299	1893—94	224,158,370
1881—82	151,704,640	1894—95	235,335,049
1882—83	159,255,776	1895—96	243,209,862
1883—84	164,847,463	1896—97	252,135,574
1884—85	173,207,968	1897—98	262,017,152
1885—86	181,488,720	1898—99	276,229,048
1886—87	186,821,642	1899—1900	293,839,738

abhängig werden. Der Nachteil dieser letzteren, trotzdem sie wieder neuerdings von § 229. der königlichen Kommission über Lokalsteuern als das einzige Auskunftsmittel der Reform bezeichnet wurden, ist unverkennbar, insoferne sie keinem Verteilungsschlüssel unterliegen, der auf jeden Fall gerecht erscheint. Bisher ist ein solcher nicht gefunden worden; und dies hat zur Folge, dass ohne Unterschied Kommunalverbänden gleichviel ob sie die Unterstützung brauchen oder nicht, die Subvention zur Verfügung gestellt wird. Dies fördert lokale Verschwendung ganz bedeutend. Um dem Uebel abzuhelfen müssten, was auch vorgeschlagen wurde, Provinzialorgane eingerichtet werden, die die Subvention nur nach Bedarf vergeben würden. So gelangt man wieder zur Tatsache, dass ein provinzieller Bureaukratismus der englischen Lokalverwaltung ebenso notwendig wird, wie der zentrale in den 70er Jahren. Jedenfalls ist das kommunale Steuerproblem eine schwere Belastungsprobe der englischen Selbstverwaltung.

Der andere Mangel der Kommunalbesteuerung in England liegt in der Veranlagungsmaschinerie. Dieser wird, und zwar wie wir sahen, mit Recht vorgeworfen, dass sie zu kompliziert und vielfältig, und daher überflüssigerweise kostspielig wäre. Sodann wird über die Ungleichmässigkeit der Veranlagung geklagt. Abzüge, die in dem einen Kirchspiel gemacht werden, werden in dem benachbarten derselben Union angehörigen nicht zugelassen, was die Steuerquote auf den Kopf der Bevölkerung mitunter um ganze Schillinge differieren macht. Dazu kommt noch der fehlende Zwang, die einmal gemachte Veranlagung auch entsprechend zu revidieren. Es findet sich nicht selten, dass eine Union absichtlich die Veranlagung für ihre Zwecke niedrig ansetzt, weil sie auf die Weise auch ihre Beitragsquote zu den Grafschaftsausgaben herabsetzen kann, ein Vorgehen, das natürlich die übrigen Unionen der Grafschaft schädigen muss, wenn sie nicht in gleicher Weise vorgehen. (Report 1899 a. a. O. p. 30.)

Der Steuereinsammlung wird ebenfalls unnütze Vielfältigkeit der Erhebungsorgane vorgeworfen. So kann eine Stadt, die aus mehreren Kirchspielen besteht, vor allem in jedem Kirchspiel die Kollektoren der Armensteuer, dann solche der Stadtsteuern und schliesslich Kollektoren der Staatssteuern aufweisen, eine Maschine die ebenso überflüssig als kostspielig ist.

Und der Irrtum Gneist's? Dass er die eben angeführten Nachteile der Kommunalsteuern in England als ihre Vorzüge betrachtete. So rühmte er dem englischen Steuersystem nach, dass es ein kommunales Realsteuersystem sei, das allein das wahre Selfgovernment, die Heranziehung von Ehrenämtern und Kommunalsteuerträgern im Nachbarverbande ermögliche. Freilich konnte er, als er seine Studien über England aufnahm, nicht voraussehen, das die kommunale Realsteuerbasis dem Selfgovernment zu enge werden könnte. In den 50er Jahren, da die innere Verwaltung Englands noch in den Kinderschuhen steckte, war man noch von dieser Auffassung der Dinge weit entfernt.

Viel schwerer fällt aber ins Gewicht, dass Gneist in seinen Werken von einer Gleichheit des kommunalen Steuerfusses spricht, die in England nicht vorhanden ist. Wir sahen ja, wie der Steuerfuss, d. i. der prozentuale Satz für jedes Kirchspiel von den Armenaufsehern je nach Bedarf in den einzelnen Jahren verschieden angesetzt wird. Das hat allerdings Gneist wohl nicht gemeint, sondern das gegenseitige

---

Die Tragweite dieser Verschuldung findet ihre Ergänzung in den von Kershaw vor dem Unterhauscommittee (Report a. a. O. Ev. 30 ff.) gemachten Mitteilungen. Danach ist die Verschuldung der Kommunen in England von 1874/5—1900 um 216,56% gestiegen, der Realitätenwert in denselben und daher die Steigerungsfähigkeit der Kommunalsteuern nur um 51,5%. Im Jahre 1874/5 betrug die Staatsschuld 768,945,757 £ und die Kommunalschuld nur 12% der Staatsschuld. 1900 betrug die Staatsschuld 628,978,738 £ und die Kommunalschuld nur 46,7% der Staatsschuld.

§ 229. Belastungsverhältnis der in einem Kirchspiel gelegenen Grundstücke, das allerdings — leider — ein fixes ist, weil eben zu wenig Neurevisionen des Katasters vorgenommen werden. Wohin aber diese Fixität führt, haben wir oben gehört. Je fixer in diesem Sinne innerhalb einer Kirchspielunion das gegenseitige Belastungsverhältnis der Grundstücke wird, desto weniger gleich wird es für die benachbarten Unionen derselben Grafschaft, weil sonst die nicht reichen eine ungerechtfertigte Mehrquote zu den Grafschaftsausgaben beizutragen hätten. Die von Gneist gerühmte Gleichheit des Steuerfusses in seinem Sinne ist ein grosser, oben gerügter, Nachteil der englischen Kommunalsteuerveranlagung.

§ 230. Das Schuldenwesen der englischen Kommunalverbände.

I. Die Geschichte der englischen Kommunalschulden.

Dieselbe weist 3 wichtige Marksteine in ihrer Entwicklung auf: die Städtereform von 1835 und die darauffolgenden sozialpolitischen Reformbestrebungen der Middle Classes (seit 1845/47) sodann die Ermächtigung der Kommunalverbände zur Ausgabe von Teil-Schuldverschreibungen durch die Local Loans Act von 1875 und im Zusammenhange damit die Konsolidierung der Kommunalschulden in den bedeutendsten Städten, schliesslich die in den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts aufgekommene Bewegung, die im Sturmschritt sich die Stadtverwaltungen zu gewinnen wusste. ich meine den Munizipalsozialismus (das sog. „municipial trading").

Vor der grossen Städtereform von 1835 mag es um das städtische Anleihewesen — denn nur dieses kommt für die damalige Zeit in Frage — sehr übel bestellt gewesen sein [1]). Die Verwaltung des Stadtvermögens war gewissenlosen Stadtoligarchen ausgeliefert, die ohne jede wirksame Kontrolle durch die Bürger, mitunter, wie z. B. in Berwick upon Tweed, Anleihen aufnahmen, um das so gewonnene Geld unter sich zu verteilen (Report a. a. O. § 117 f.). Einige Stadtkorporationen waren dem benachbarten Landmagnaten, der auch ihre Parlamentswahlen beeinflusste, mit Leib und Seele verschrieben. Er lieh ihnen das nötige Geld, und sicherte sich so seinen bei Parlamentswahlen besonders wirksamen Einfluss. Zuweilen stellte er auch seinen Agenten auf, der nach Art eines Zwangsverwalters die öffentlichen Einkünfte der Stadtkorporation wie Steuern, Gefälle etc. für Rechnung seines Herrn und zur Abtragung der Stadtschuld einhob. Insolvenz der Stadt war keine Seltenheit, und da ereignete sich mitunter, dass der Patron der Stadt ihr einige Tausend £ zur Verfügung stellte, um sie von den drückendsten Schulden zu befreien, natürlich auch nicht aus rein altruistischem Triebe!

Unter diesen Verhältnissen war die Kreditfähigkeit der Stadt nicht gerade hoch. Daher betrug die Schuld einer Stadt im Durchschnitte damals selten mehr als 2 bis 3000 £. Nur grössere Städte gingen darüber hinaus. So Bristol mit einer Schuld von 86,204 £, Bath, der damals sehr fashionable Badeort, mit 55,864 £, Liverpool mit 792,409 £, Newcastle-upon-Tyne mit 99,499 £, Plymouth mit 43,177 £.

In den wenigsten Fällen dachte man an eine regelrechte Abzahlung der Schuld, wie z. B. in Carlisle, wo Annuitäten (jedoch um 27 % unter Pari!) ausgegeben und ein Abzahlungsfond (sog. sinking fund) eingerichtet war. Meist kümmerte man sich um diese Frage gar nicht. So hatte Bristol 1828 etwa genau dieselbe Schuld wie 1803, ohne in der Zwischenzeit besonders nutzbringende Verwaltungsinvestitionen gemacht zu haben. Um aber auch einen Einblick in die Finanzierung der Anleihen

1) Siehe darüber und zum Folgenden die Reports of the Commissioners appointed to inquire into the Municipal Corporations (England und Wales) First Report mit 5 Appendices 1835.

grösserer Städte in dieser Zeit zu geben, sei erwähnt, dass beispielsweise Bristol von seinen 86,204 £ Schuld; 31,255 £ an Lebens- und permanente Renten an Privatpersonen und Stiftungen zu zahlen verpflichtet war. Der Rest der Stadtschuld waren kündbare Schuldtitel. Der Zinsfuss schwankte zwischen 3—5 %, was damals als sehr gering im Verhältnis zur früheren Zeit angesehen wurde, wo zwischen 1606—1714 sogar 6—10 %, als normale Verzinsung von Bristol gezahlt worden war (s. Report a. a. O. App. II. p. 1194). § 230.

Die Reformakte von 1835 brachte nun eine geordnete Verwaltung in die Städte, soweit überhaupt von den alten Stadtoligarchien welche am Leben gelassen wurden. Die Anordnung regelmässiger Kontrolle der Stadtrechnungen, sowie die Reorganisation des Stadtrats schufen ein grösseres Verantwortlichkeitsgefühl und erhöhten die Kreditfähigkeit der Städte. Einen Aufschwung nahm aber das städtische Anleihewesen erst am Ausgange der vierziger Jahre. Die im Besitze der Herrschaft träge gewordenen „Middle Classes" wurden durch die Untersuchungen einer königlichen Kommission, die von 1843—45 tagte, aus ihrer Apathie aufgerüttelt. In nicht weniger als 42 von den 50 untersuchten Städten, waren die Abwässerungs- und Kanalisationsverhältnisse unter aller Kritik. In den meisten von ihnen gab es keine regelrechte Wasserzufuhr, nur die Hauptstrassen hatten solche. Als Frucht dieser Untersuchungen ergingen 1847 und 1848 Gesetze, welche namentlich den Gesundheitszustand in den Städten durch verbesserte Kanalisierung und Wasserversorgung zu heben suchten. Wenngleich diese Gesetzgebung besonders auch die damals erlassene Gesundheitsakte von 1848 (11/12 Vict. c. 63) nur halbe Massregeln waren, weil sie es dem freien Willen der städtischen oder stadtähnlichen Kommunalverbände anheimstellten, die neuen Vorkehrungen einzuführen, so gaben sie doch für die folgenden Jahre den grössern Städten Anlass nun die ersten sozialpolitischen Einrichtungen — allerdings nur das notwendigste, Kanalisation, Bade- und Waschhäuser, Friedhöfe u. a. einzuführen. Da man den Begriff eines „Stadtvermögens" in England kaum kannte und seit der Oligarchenzeit sicherlich verlernt hatte, so war hierin der Keim auch zu Anleihen grössern Umfangs gelegt.

Ein belehrendes Beispiel hiefür bietet Birmingham aus jener Zeit[1]). Hier betrugen die Stadtausgaben 1835 noch 4 s. 5 d. pro Kopf der Stadtbevölkerung, 1845: 7 s. 6 d., 1850: 9 s. 10 d., 1854: 10 s. 6 d., 1864: 10 s. 10 d. Die Stadtschuld stieg von 297,950 im Jahre 1852 auf 638,303 £, im Jahre 1864, also auf mehr als das doppelte in 12 Jahren, und trotzdem waren, wenn wir die Liste der Ausgabezwecke ansehen, nur die allernotwendigsten, oben erwähnten sanitären Massnahmen damit erreicht. Dass an der Bestreitung der Stadtausgaben vorwiegend Anleihen und nur zum geringen Teile Steuern Teil hatten, ergibt nachstehende Tabelle[2]) für 180 Städte in England und Wales aus den Jahren 1853/54:

	Kassarest vom Vorjahre			Aus Steuern.			Aus andern Einnahmen.			Ausgaben.
	£	s.	d.	£	s.	d.	£	s.	d.	
England	121,129	12	0 1/2	310,158	7	11 1/2	1,141,428	15	9 1/2	Zusammen etwas
Wales	665	14	7 1/2	1,795	11	3	15,436	14	1 3/4	mehr als 1 1/2
Summe	121,795	6	7 3/4	311,953	19	2 1/2	1,156,860	9	11 1/4	Millionen.

Dieses Bild, diese Abwälzung aller Kosten, zu denen man sich durch die neue Gesetzgebung genötigt sah, auf die Schultern der Nachkommen, denn dies allein bedeutet

1) Siehe Journal of the Statistical Society vol. XXIX. (1866) p. 78 ff.

2) Nach Amtsberichten aufgenommen im Economist 1885 vol. XIII. p. 1399.

§ 230. das obige Verhältnis von Steuern und Anleihen, sieht der Indolenz der Middle Classes ganz ähnlich!

Während der 60er Jahre ruhte die sanitätspolizeiliche Gesetzgebung nicht. Die Demokratisierung des parlamentarischen Wahlrechts im Jahre 1867 bewirkte, dass die öffentliche Meinung nicht abliess, sich um jene Reformgesetzgebung zu kümmern. Der Hauptfehler der bisherigen war, dass ihr der zentrale Verwaltungsapparat fehlte und dass sie nur fakultativ war. Im Jahre 1871 wurde deshalb das Ministerium für Selbstverwaltung (das Local Government Board) geschaffen, 1872—1875 ergingen Gesetze (die Public Health Acts), welche die bisherigen fakultativen Normen der Gesundheitspolizei den Kommunalverbänden zur Pflicht machten und zwar zu einer von der Zentralbehörde erzwingbaren Pflicht. Den Kommunen war überdies das Besteuerungsrecht für Sanitätszwecke über den ihnen bisher gesteckten Rahmen hinaus zugesichert (35/6 Vict. c. 79. s. 43). Hierin lag schon genug Antrieb und auch Anreizung zur Aufnahme neuer Schulden für Kommunalverbände aller Art. Nicht bloss wie bisher für die Städte sondern auch für die späteren Distriktsverbände, Landgemeinden höherer Ordnung oder Marktflecken. Dazu kamen aber noch 2 Massnahmen, die für die Entwicklung des kommunalen Anleihewesens von ausschlaggebender Bedeutung geworden sind.

Die eine ist das Gesetz von 1872, die Borough Fund Act[1]). Bis zu diesem Zeitpunkte konnten parlamentarische Aktionen der Städte, die entweder im Einbringen von Private Bills oder im Bekämpfen solcher, zu gunsten anderer, eingebrachten Sondergesetze bestanden, nur dann aus Stadtmitteln bestritten werden, wenn sie zum Schutze des Stadtvermögens als notwendig erachtet wurden. Hingegen durfte keine Stadt ähnliches versuchen, um durch Sondergesetz erweiterte Befugnisse zur Einrichtung gemeinnütziger Kommunalanlagen zu erlangen. Denn, drang sie mit ihrem Antrag nicht durch, dann hatten die Stadtväter oder diejenigen Personen, welche das Sondergesetz im Parlament eingebracht, die Kosten der Aktion zu tragen. Dazu entschlossen sich die Stadtvertreter sehr ungern, und deshalb unterblieb ein grosser Teil gemeinnütziger Anlagen, der sicherlich ohne diese Einschränkung gemacht worden wäre. Im obenerwähnten Jahre wurde nun durch die Borough Fund Act verfügt, dass jede Stadt und jeder städtische Marktflecken berechtigt sein sollte ein Sondergesetz (Private Bill) für die Zwecke erweiterter Kommunalbefugnisse einzubringen und die Kosten des Verfahrens aus Kommunalmitteln zu bestreiten. Durch die Beförderung solcher Sondergesetzgebung, die nur an die Zustimmung der Steuerzahler[2]) gebunden war, nahm das kommunale Anlage- und Anleihewesen zusehends an Bedeutung zu. Vollends steigerte sich diese Bedeutung als im Jahre 1882 die Begrenzung kommunaler Anlagen aufgehoben wurde, welche durch die Klausel 2 der genannten Borough Fund Act vorgeschrieben war, wonach Städte durch die so gestaltete Sondergesetzgebung sich niemals herausnehmen durften, schon bestehende kommunale Anlagen von Privatgesellschaften zu ersetzen und zu enteignen. 1882 wurde diese Beschränkung wenigstens für elektrische Anlagen beseitigt[3]).

Die andere Massregel war die Local Loans Act von 1875 (38/9 Vict. c. 83): dadurch wurde den Kommunalverbänden entsprechend ihren gesteigerten Verwaltungs-

---

1) S. Clifford, A History of Private Bill Legislation London 1887 vol. II p. 546ff.

2) Ihre Zustimmung muss in öffentlicher Versammlung durch öffentliche Abstimmung eingeholt werden und jeder Steuerzahler hat das Recht zu Einwendungen gegen die parlamentarische Aktion. Siehe oben S. 459 Note 1.

3) Schon im Jahre 1870 für Tramways abgeschafft.

bürden die Machtvollkommenheit gegeben, nicht bloss wie bisher, bei einzelnen Kapitalisten Anleihen zu machen, sondern auch den öffentlichen Markt aufzusuchen, indem sie Teilschuldverschreibungen (debenture) und Jahresrentenpapiere (annuity certificate) auf Inhaber oder auf Namen lautend, ausgeben durften. 1869 hatte die damals für London bestehende Kommunalbehörde, das sog. Metropolitan Board, der Vorläufer des heutigen Grafschaftsrates, bereits diese Befugnis erlangt und die grössten Vorteile damit erzielt. Insbesondere war dadurch eine Konsolidation der gesamten Kommunalschuld Londons ermöglicht und damit auch eine erhöhte Kreditfähigkeit. Denn das anlagesuchende Publikum konnte aus dem Kurs, der täglich in den Zeitungen zu lesen war, die Güte der Anlage ersehen, während es bis dahin nur auf mannigfachen Umwegen und nur durch ungefähre Schätzung ein annäherndes Bild, das übrigens sehr ungenau war, von der Sachlage gewonnen [1]). Die 1875 für das gesamte Provinzialstädtewesen nach der gleichen Richtung vorgenommene Erweiterung der Befugnisse führte auch hier zur Konsolidierung der Schulden beinahe jeder grösseren Stadt. Bis in die Mitte der 80er Jahre war dieser Prozess abgeschlossen [2]). Dazu wurden schon seit den 70er Jahren die nun eben frisch auf den Markt geworfenen Kommunalschuldtitel von der Gesetzgebung insoferne begünstigt, als gewisse Arten von ihnen unter besonderen Bedingungen, die von Jahr zu Jahr erleichtert wurden, zur Anlage von mündelsicherem Gelde verwendet werden konnten. Im Jahre 1893 ward diese Begünstigung durch die Trustee Act derart ausgedehnt, dass heute die Schuldtitel von Kommunen als mündelsichere Anlagen gelten, vorausgesetzt, dass sie von einer Grafschaft oder Stadtkorporation, die mehr als 50000 Einwohner zählt, ausgegeben worden sind. Das alles waren offenkundige Begünstigungen des kommunalen Anleihewesens, dem Gesetzgeber lag damals offenbar viel daran, dieses nach jeder Richtung hin zu fördern.

So sehen wir denn auch die kommunalen Anleihen in den Jahren 1870—1879 sich mehr als verdoppeln. Es betrug die gesamte Kommunalschuld in England und Wales:

1870/71	£ 63,457,891.
1878/79	£ 128,486,987.

Der Zuwachs der Schuld in einem Jahre 1878—1879 betrug 13,8 Millionen, wovon nicht weniger als 10 Millionen auf Stadtflecken (urban sanitary districts) fielen [3]).

Bei dieser besonderen Förderung, die der Gesetzgeber dem kommunalen Anleihewesen zuteil werden liess, ist es kein Wunder, wenn seit Mitte der 80er Jahre die Kommunalverbände, insbesondere die Städte und Stadtflecken auch andere als rein kommunale Aufgaben in den Kreis ihrer Verwaltungstätigkeit zogen. Der Kommunalverband wird zum Unternehmer, der den Privaten und Privatgesellschaften Konkurrenz macht, nicht bloss Wasser-, Gas-, elektrische Beleuchtungswerke, Tramways zu eigen hat, sondern auch die für diese Anlagen nötigen Apparate und technischen Hilfsmittel verfertigt, für den Komfort seiner Angehörigen sorgt, kurz, sich auf alle möglichen Zweige der privaten Industrie wirft, nur um die Preise zu verbilligen und den so erzielten Gewinn zur Herabminderung der Steuerlasten zu verwenden. Das ist das sog. Prinzip des Munizipalsozialismus des sog. „Municipal Trading“ [4]). Der

1) Siehe Economist 1869 II. Bd. p. 867f.

2) Clifford a. a. O. II. p. 451—491.

3) Economist 1880 II. Bd. S. 1140.

4) Ueber denselben siehe vor allem die beiden Blaubücher: Report of joint Committee on Municipal Trading 1900 und 1903 C.P. Nr. 270 und Municipal Socialism, A Series of Articles reprinted from the Times. London, Times office 1902. Siehe ferner Parliamentary Debates 4. series 1903 vol. 118 p. 1430ff. und vol. 119 p. 799ff. G. Bernard Shaw: The Fabian Society, its early history (Fabian Tracts Nr. 41). The Fabian Municipal Pro-

§ 280. wesentliche Stützpunkt dieser Bewegung ist die Fabian Society, die 1885 begründet wurde. Sie will den Staat in allmählicher Weise sozialistisch umbilden. Nicht Revolution, sondern Evolution! Sie nennen das „permeation", d. i. allmähliche Durchdringung der staatlichen Gesellschaft von sozialistischen Ideen, wobei der gegebene staatliche Verwaltungsapparat als Ausgangspunkt zur Durchführung jener Ideen zu verwendn wäre. So soll auf „konstitutionellem Wege" die Umbildung des heutigen Staatswesens in einen sozialdemokratischen Staat bewirkt werden, oder wie es in dem siebenundachtziger Manifest jener Gesellschaft heisst: sie soll zusammengesetzt sein aus Sozialisten, „who believe that socialism may be most quikly and most surely realised by utilising the political power already possessed by the people". Als Hauptprogrammpunkte zur Erreichung dieses Zieles wird zunächst die Uebertragung jeder mit grossem Kapital betriebenen Industrie an Kommunalverbände empfohlen: das sog. municipal trading. So sagt Punkt 2 und 3 des auf dem Gewerkschaftskongress von 1896 von den Fabians eingebrachten Antrags: Es soll angestrebt werden:

2. „The immediate municipalization of the supply of water, gas, electric light of docks, markets, tramways, omnibus services, and pawnbroking; lake and river steamboat services; and of all other local monopolies.

3. The immediate undertaking by public authorities of: a) the manufacture and retailing of tobacco and bread; of the supply of coal, milk, and other universal necessaries; and of the building of dwellings for the workers, b) the manufacture and retailing of alcoholic drinks."

So soll die Kommune, ihre Angehörigen, wie die „Times" in ihrer berühmten Enquête über den Munizipalsozialismus witzig bemerkt, von der Wiege bis zum Grabe begleiten und behüten!

Ausser dieser Munizipalisierung der hervorragendsten Kapitalbetriebe wird auch die Beherrschung der Kommunalverwaltung durch Parteigenossen gefordert. Zu diesem Zwecke wurden in jeder grösseren Stadt die „Municipal Workers' Committees" eingerichtet, welche die Kommunalwahlen dirigieren. Trotz verschiedener, nach Lokalitäten variierender Programme ähneln diese „Wahlausschüsse" einander insoferne, als sie sich aus Vertretern der Gewerkschaften, Arbeiter-Einigungsämter und Erwerbsgenossenschaften des Bezirks zusammensetzen und durch Beiträge der „Genossen" und jener eben genannten Vereinigungen, aus denen sie sich rekrutieren, erhalten werden. Sie sind demnach nun gefügige Werkzeuge dieser sozialistischen und demokratischen Gesellschaftsgruppen.

Das sind die Stützen der jedenfalls an Umfang beträchtlich grossen Bewegung, die man Munizipalsozialismus nennt. Dieser Bewegung ist es nun zu verdanken, dass das kommunale Anleihewesen sich in den letzten 20 Jahren (1878—98) wieder mehr als verdoppelt hat. Es betrug die Kommunalschuld 1898 etwa 260—262 Mill £[1]).

Davon entfielen:

auf Schulden für eigentliche Kommunalausgaben- und Anlagen . . .	137, 2 Mill.
„ „ „ „ Unterrichts- und Erholungsanlagen . . .	36,07 „
„ „ „ Munizipalsozialismus	87,58 „

Von 265 Städten in England und Wales hatten
173 Städte eigene Wasserwerke
204 „ „ Märkte

gram (Second Series Fabian Tracts Nr. 90—97). Sidney Webb: Some facts and considerations about Municipal Socilalism (The cooperative Wholesale Societies Annual 1901). Vermaut, Les Régies municipales en Angleterre 1901 p. 262 ff.

1) Siehe darüber Journal of Royal Statistical Society 1900 vol. 63 p. 381 ff.

87 Städte eigene Gaswerke
28 „ „ Tramways
55 „ „ elektrische Beleuchtungsanlagen
17 „ „ Hafenanlagen.

Von den 88,15 Mill £, welche für diese Anlagen nötig, waren etwa 83,37 Mill £ geborgt. Das so angelegte Kapital brachte einen Ertrag von 8,89 Mill. £ jährlich. Hievon wurden an Kosten für die laufende Verwaltung 5,31 Mill £ bestritten, an Zinsen und Schuldkapital 3,12 Mill. abgezahlt, 0,08 Mill. £ für Entwertung und Abnützung der Anlagen beiseite gesetzt, so dass noch der Betrag von 0,37 Mill. £ den 265 Städten rein verblieb. Gewiss nicht viel, denn es ist nur 1/2% der ausstehenden Schuld resp. der Kapitalsanlage!

Der Munizipalsozialismus hat nun, darüber ist wohl kein Zweifel möglich, zu einer übergrossen Verschuldung der Kommunen Anlass gegeben[1]). War man noch bis 1885 darauf bedacht, die kommunalen Anleihen immer mehr zu fördern, so ertönt jetzt von überall der Ruf, dem „Municipal Trading" Einhalt zu gebieten, vorläufig mit wenig Erfolg. Denn im Zusammenhang damit müsste auch das judicium finium regundorum zwischen eigentlichen Staats- und eigentlichen Kommunallasten ausgetragen werden, der Staat viele ihm eigene Aufgaben, die er bisher den Kommunen aufgeladen hat, diesen abnehmen, denn nur dann könnte er ihnen gebieten, sich auf das ihnen ureigenste Gebiet kommunaler Tätigkeit mit Ausschluss des „Municipal Trading" zu beschränken. Ein Bild des rapiden Aufschnellens der Kommunalschuld seit 1881 gibt nachstehende graphische, dem Report on Repayment of Loans by Local Authorities 1902 C. P. 239 p. 385 entnommene Uebersicht:

(Siehe Seite 476.)

Ein Blaubuch weist nach (Report on Repayment of Loans a. a. O.), dass während die Bevölkerung Englands und Wales von 1881—1898 um 13% zugenommen und der Wertzuwachs des Steuerkapitals nur 29% beträgt, die Verschuldung um 103% grösser geworden ist.

Trotz dieser ungeheuern Schuldenlast stehen die durchschnittlich mit 3% verzinsten Kommunalschuldtitel an der Börse regelmässig über Pari. Nur die 2 1/2 % wie z. B. die des Londoner Grafschaftsrates, sind unter Pari. Dies ist ein deutlicher Beleg für die hohe Steuerkraft des Landes, denn sie allein hält das Zutrauen des Marktes wach und hindert seine Versteifung gegen kommunale Anleihen.

II. Das kommunale Anleiherecht[2]).

Es zeigt, wie es heute in England gilt, im Unterschiede zu dem kontinentalen eine Zersplitterung der bei der Kontrolle mitwirkenden Zentralinstanzen und eine strikte Gebundenheit an die Zwecke, die als Anleihezwecke vom Gesetze ausdrücklich anerkannt

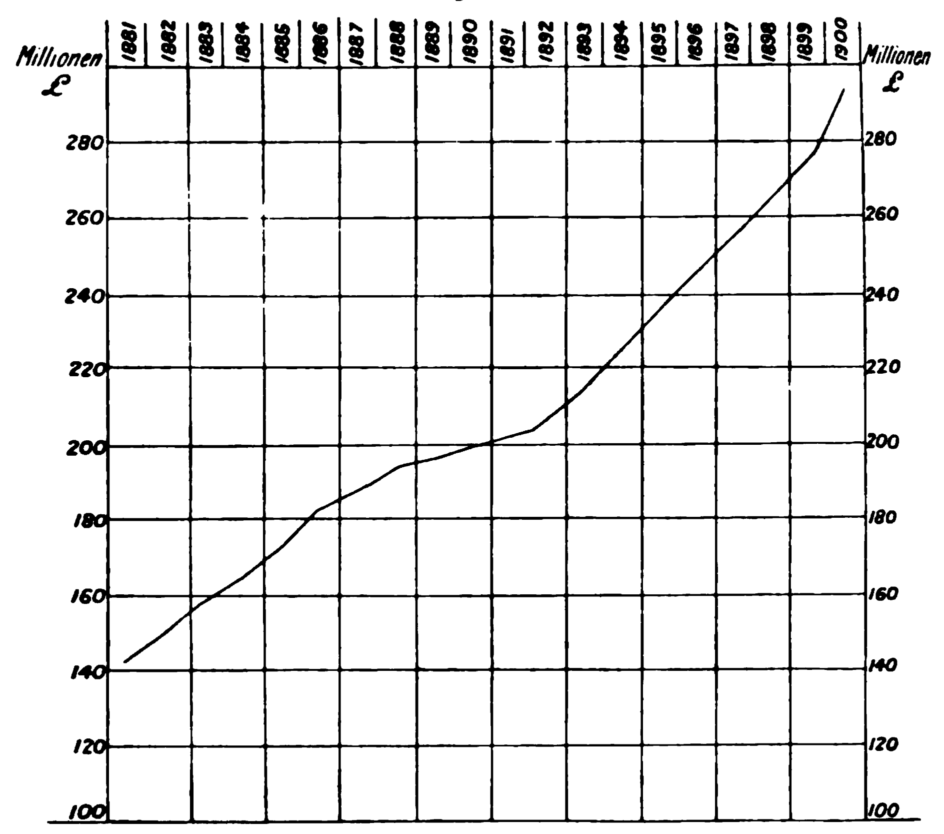
---

1) Wie sehr der Munizipalsozialismus daran Schuld trägt, gibt Report on Repayment of Loans 1902 C.P. 239, der für die grösseren Städte Englands und Wales' die Verschuldung per 100 £ des steuerbaren Reinertrags nachweist, wie folgt:

London	120	für non-trading debt;	125	Gesamtverschuldung (also incl. trading debt)
Liverpool	100	„ „ „	280	„ „ „ „ „
Bradford	120	„ „ „	400	„ „ „ „ „
Sheffield	118	„ „ „	400	„ „ „ „ „
Leeds	215	„ „ „	420	„ „ „ „ „
Nottingham	220	„ „ „	480	„ „ „ „ „
Birmingham	80	„ „ „	485	„ „ „ „ „
Manchester	120	„ „ „	520	„ „ „ „ „

2) Siehe zum folgenden ausser den oben angeführten noch P. F. Simonson, A Treatise on the Law relating to Debentures and Debenture Stock, London 1899 bk. III. ch. IV.

§ 230. Kommunalschuld von England und Wales: 1881—1900.



sind. Beide Momente arbeiten aber, wie wir noch weiter unten sehen werden, einander entgegen und bewirken, dass faktisch die englischen Kommunalverbände eine viel grössere Freiheit in der Aufnahme von Anleihen besitzen als die kontinentalen.

Wir wollen, ehe wir das materielle Anleiherecht ins Auge fassen, zunächst das formelle, d. i. die bei der Aufnahme von Kommunalverbänden mitwirkenden Zentralinstanzen zur Darstellung bringen.

Wenn ein Kommunalverband eine Anleihe machen will, so lässt ihm das Recht folgende Wege offen:

1. Er kann sich an das Ministerium für Selbstverwaltung (Local Government Board), wenn es sich um Anleihen für wirkliche Kommunalaufgaben handelt, wenden. Das Ministerium verfügt über eine grosse Anzahl von Ingenieuren und Inspektoren, und der nächste Schritt, der auf ein kommunales Anleihegesuch hin verfügt wird, ist die Anordnung einer öffentlichen Verhandlung und eines Augenscheins an Ort und Stelle (local inquiry), die von einem der eben genannten Ministerialbeamten geleitet wird. Bei dieser Verhandlung wird insbesondere die Frage der wahrscheinlichen Dauer der projektierten Kommunalinvestition und die Nützlichkeit des Werkes, für dessen Errichtung die Anleihe begehrt wird, erörtert. Auch werden alle Interessenten vor allem die Steuerzahler, die gegen das Anleiheprojekt Einwendungen erheben, gehört. Der Inspektor, der die Lokalenquête geleitet, und der Oberinspektor in der Zentrale, empfehlen hierauf die Bewilligung der Anleihe für das in Aussicht genommene Werk oder raten ab. Das Ministerium prüft nun den Voranschlag des Werks und fixiert da-

nach die Rückzahlungsperiode, da das Gesetz nur die Maximalfrist als Schranke für § 230. das freie Ermessen der Verwaltungsbehörde gesetzt hat. Bei dieser Tätigkeit lässt es sich nicht bloss von der wahrscheinlichen Dauer der Anlage leiten, sondern zieht auch die mögliche Expansion und das künftige Aufblühen des Kommunalverbands in Betracht, schon deshalb, um durch das Versäumnis der ersten Erwägung nicht den künftigen nachgeborenen Steuerträger zu Gunsten des gegenwärtigen, und durch das Versäumnis der zweiten Erwägung, nicht den gegenwärtigen zu Gunsten des künftigen zu belasten. Ob das Ministerium zwischen dieser Scylla und Charybdis auch immer glücklich hindurchkommt, ist eine schwer zu beantwortende Frage. In ähnlicher Weise wie das Local Government Anleihen für Kommunalzwecke, kontrolliert das Handelsministerium (Board of Trade) Anleihen für elektrische Beleuchtung, für Tramway-, Docks- und Hafenanlagen. Desgleichen das Unterrichtsministerium Anleihen der Kommunalverbände für die Errichtung von Unterrichtsanstalten.

2. Eine andere Behörde, die ebenfalls um die Sanktionierung und um die Gewährung einer Anleihe angegangen werden kann, ist eine dem Finanzministerium unterstehende: das sog. Public Works Loans Board, gegründet 1817, welches nunmehr für alle Arten von Kommunalaufgaben (Public Works Loans Act 1896, 59/60 Vict. c. 20 „any work for which the Council of County, Borough, District, or Parish are authorised to borrow") den Kommunen Anleihen gewähren darf. Die Zeit der Rückzahlung wird durch Regulative dieser Behörde festgestellt. Das Finanzministerium beaufsichtigt die Höhe der Zinsen, zu welchen das Board Geld verleiht. Hiebei wird das Prinzip beobachtet Anleihen auf allzulange Frist durch höheren Zinsfuss abzuschrecken. So wird durch Verordnung des Finanzministerums, wie sie jetzt gilt (Treasury Minute vom 31. Jaenner 1900), bei einer Rückzahlungsfrist von höchstens 30 Jahren, eine Verzinsung von $3^1/_4$%, bei einer Rückzahlungsfrist von höchstens 40 Jahren $3^1/_2$%, von höchstens 50 Jahren $3^3/_4$% verlangt.

Aehnlich wie das Local Government Board prüft die hier in Frage kommende Behörde das Projekt auf seine Dauer durch einen eigenen Beamten (surveyor), wenn sie sich nicht etwa nach dem Gutachten des Selbstverwaltungs- und Unterrichtsministeriums infolge gesetzlicher Vorschrift richten muss.

Der grössere Teil der aufgenommenen Kommunalanleihen wird aber nicht von dieser Behörde, wie überhaupt nicht aus Staatsmitteln gewährt, während bei uns in Deutschland gerade das Gegenteil zutrifft[1]).

3. Der dritte Weg den jeder Kommunalverband, die Landgemeinden ausgenommen, gehen kann, ist die Einbringung eines Sondergesetzes (einer Private Bill), welche zur Errichtung der projektierten Anlage und zur Anleihe ermächtigt. Dieser Weg wird besonders dann gern beschritten, wenn der Kommunalverband günstigere Normen in Bezug auf Rückzahlung, Staatskontrolle etc., als die allgemeinen für Kommunalanleihen geltenden Gesetze gewähren, erreichen wollen, oder auch dann, wenn sein Anleihemaximum, wie es in Gesetzen vorgeschrieben ist, erreicht ist. Meist erfolgt diese Ermächtigung zu Anleihen, wenn der Kommunalverband erweiterte Befugnisse auf dem Gebiete der Sicherheits- und Sanitätspolizei anstrebt.

Wenn nun das Unterhaus über eine solche Anleihe in einem seiner Komitees entscheiden soll, so wird die gutachtliche Aeusserung der Zentralbehörde, die in Frage kommt: Ministerium für Selbstverwaltung oder Unterricht oder Handel verlangt. Dem Unterhause ist dann nach Standing Order 173 A der Geschäftsordnung dieses Gutachten mit den Vorschlägen des Komitees vorzulegen, und falls das behördliche Gutachten

1) Siehe Wuttke, Die deutschen Städte I. 697f.

§ 230. unberücksichtigt bleibt, ist der Grund hiefür anzugeben (Standing Order 150). Ausserdem wird zuweilen der Rechtskonsulent des in Frage kommenden Zentraldepartements zu den Sitzungen des über Anleihen entscheidenden Komitees geladen. Vor diesem vollzieht sich in der Hauptsache die Entscheidung, ob die Anleihe gesetzlich sanktioniert wird. Hier werden alle Interessenten gegen die Anleihe gehört. Zu diesem Zwecke muss dem Komitee ein Voranschlag des zu errichtenden Werks oder der Anlage eingereicht und nachgewiesen werden (Standing Order des Unterhauses 172). In der Preambel des Sondergesetzes wird der Voranschlag aufgeführt.

Das sind die Wege die ein Kommunalverband zur Ermächtigung einer Anleihe gehen kann. Liegt schon darin eine gewisse Gebundenheit, so erfolgt sie in noch weit höherem Masse durch das materielle Recht.

Vor allem gilt der Grundsatz, dass nur zu den gesetzlich genau bestimmten Zwecken Anleihen aufgenommen werden können.

Sodann ist die Rückzahlungsfrist im Höchstmass durch Gesetz festgestellt. Sie beträgt für Städte und Grafschaften durchschnittlich 30, für Stadtflecken, namentlich wenn sanitäre und gesundheitsfördernde Anlagen gemacht werden, 60 Jahre. Grafschaften müssen, wenn infolge der neuen Anleihe die gesamte Grafschaftsschuld nach Abzug der für die spätere Rückzahlung beiseite gelegten Kapitalien (sinking fund) mehr als ein Zehntel des gesamten steuerbaren Reinertrags beträgt, mittelst provisional order nicht bloss die Genehmigung der Zentralbehörde, sondern auch die der Legislatur einholen. (Local Government Act 1888 s. 69 [2]).

Andere Kommunalverbände, welche für sanitäre Anlagen und andere Zwecke der inneren Verwaltung (Public Health) Anleihen aufnehmen möchten, dürfen es jeweils auf einmal zu keinem höheren Betrage tun, als der doppelte steuerbare Reinertrag der im Kommunalverbande belegenen Grundstücke beträgt (s. 234 der Public Health Act von 1875). Landgemeinden ist ein ähnliches Maximum von $^1/_2$ des steuerbaren Reinertrags gesetzt (Local Government Act 1894 s. 12 [1c]).

Die Rückzahlung wird ebenfalls vom Ministerium kontrolliert und zwar durch jährliche Ausweise, die diesem alljährlich vorzulegen sind (s. 16 der Local Loans Act von 1875) [1]). Die Formen der Rückzahlung sind durch Gesetz vorgeschrieben und können folgende Gestalt annehmen (s. 13 ff. der Local Loans Act von 1875).

1. Das sog. „Instalment System". Dies besteht in der Rückzahlung gleicher Jahressummen als Abschlagszahlung auf das geliehene Kapital und jährlicher Bezahlung der Zinsen für die noch ausstehende Restschuldsumme.

2. Die terminable annuity, das ist die Rückzahlung von Kapital und Zinsen in gleichen Jahresraten.

3. Der Sinking fund d. i. die Beiseitelegung einer bestimmten Summe (jährlich oder halbjährlich), wobei durch Zinsen und Zinseszinsen nach einer bestimmten Zeit ein Fond akkumuliert wird, der der vollen Summe der Anleihe entspricht. Die erste Zahlung muss, so verlangt es das Gesetz (s. 15 [2]), nach einem Jahre vom Zeitpunkte der Aufnahme der Anleihe gemacht werden.

Welche von den Formen zur Anwendung kommt, wird vom Ministerium endgültig

1) Ueberlassung der Rückzahlung oder der Beiseitelegung eines Rückzahlungsfonds (sinking fund) kann vom Ministerium (durch die Verwaltungsklage des Mandamus) gerichtlich gezwungen werden. Siehe Lumley, Public Health 5 ed. 1896 I. p. 318. Wird einem einzelnen Gläubiger die Teilschuldverschreibung zur Zeit nicht eingelöst, so hat er das Recht, vom Grafschaftsgericht die Einführung eines Zwangsverwalters der Gemeindeeinkünfte auch Steuern u. a. zu verlangen (s. 12 der zit. Act von 1875).

auf Vorschlag des Kommunalverbandes sanktioniert. Es richtet sich nach der Absicht, § 230. ob man die gegenwärtige oder die künftige Generation stärker belasten will[1]) und dies wieder hängt von der Vorfrage ab, ob die gegenwärtige oder die künftige den grösseren Nutzen aus der Anlage zieht, für welche die Anleihe aufgenommen worden.

Wie die Formen der Rückzahlung, so sind auch die Formen der Anleihe gesetzlich vorgeschrieben. Ausser den gewöhnlichen Anleihen unter Verpfändung von Steuern u. a. Kommunalvermögen (sog. mortgage) noch die Ausgabe von mit Zinskoupons versehenen Teilschuldverschreibungen (debentures und debenture stock)[2]) auf Namen oder auf Inhaber (ersteres wird wegen der dadurch herbeigeführten Mündelsicherheit bevorzugt!), sodann in Form von sog. Annuitätszertifikaten, welche einer bestimmten Person oder dem Inhaber die Zahlung einer Jahresrente zusichern.

Das Ministerium überwacht auch bei allen Kommunalverbänden mit Ausnahme der Städte durch eigene Beamte die Verwendung der aufgenommenen Geldsummen für die zugehörigen Zwecke. Bei Städten, die immer ihre eigenen gewählten Rechnungsbeamten (auditors) haben, ist diese Verwendungskontrolle nicht vorhanden (Report on repayment of Loans a. a. O.). Dies ist ein allseitig anerkannter Uebelstand, denn er bewirkt, dass auch ganz kleine Städte nach dem Modell des allerneuesten „Munizipalsozialismus“ wirtschaften. Auch kommt es nicht selten vor, dass Stadtkorporationen ohne gesetzliche Ermächtigung Geld aufnehmen. In aller Stille mit den Darleihern handelseinig geworden, liegt es nun ganz in ihrer Macht, wie sie die Anleihe rückzahlen, und es ist dann ihre Gepflogenheit, die Rückzahlung auf eine unbegrenzte Reihe von Jahren zu verteilen (Report a. a. O. p. VI.).

Bedeutet schon diese freie Rechnungskontrolle der Städte, die als Teil des „local selfgovernment“ allseits gepriesen wird[3]), eine Bresche, geschlagen in das System der unbedingten Gebundenheit, durch welche kommunale Anleihen an die gesetzlich autorisierten Zwecke gekettet sind, so ist es noch in weit höherem Masse die grosse Zersplitterung der Kontrollbefugnis über Kommunalanleihen. Denn, wie wir sahen, nicht weniger als 5 Behörden sind daran beteiligt! Am allerschwersten empfindet man hiebei die Wirksamkeit des Parlaments selbst. Denn jene Komitees, die über die Sondergesetze (Private Bills) entscheiden, befolgen durchaus keine stabile Praxis und werden von keinerlei sachverständigem Beirat unterstützt. Nicht selten wird im Sondergesetz eine Bausch- und Bogensumme für ganz heterogene Anlagen von ganz verschiedener Dauerhaftigkeit verlangt. Sehr oft schlüpft ein Sondergesetz, weil von niemanden dagegen opponiert wird, ohne weiteres durch, trotzdem es am besten niemals erlassen wäre. Freilich liegt dem Vizepräsidenten des Unterhauses (Chairman of Ways and Means) die Prüfung der Details solch unopponierter Gesetzentwürfe ex officio ob. Doch ist dieser mit Geschäftslasten sehr überbürdet, dass

1) Die Form 1 bewirkt eine stärkere Belastung der gegenwärtigen, die Form 2 eine solche der künftigen Generation (siehe Report on Repayment of Loans a. a. O. p. VIII und p. XX Nr. 79).

2) Der Unterschied zwischen debenture und debenture Stock ist nur ein juristisch formaler. Bei der debenture hat man auf eine bestimmte Geldsumme einen Anspruch, der direkt gegen den Schuldner gerichtet ist. Beim debenture Stock hat man den Anspruch auf einen aliquoten Anteil an der Schuldsumme, die der Schuldner an Treuhänder abzuführen hat. Diese befriedigen dann den Gläubiger. Der Anteilschein heisst debenture stock certificate. Die Form des debenture stock empfiehlt sich wirtschaftlich namentlich bei Konsolidierung von Schulden (siehe Simonson a. a. O. S. 6).

3) So sagt der Report on Municipal Trading 1903 a. a. O. p. VI: „To apply this system (nämlich das der Rechnungskontrolle durch Beamte des Ministeriums) to Municipal Corporations would arouse strenuous opposition from them, and the course may be considered impracticable“.

§ 230. er hiebei nicht immer so sorgfältig vorgehen kann, wie es nötig wäre (Report on repayment a. a. O. XV ff.).

Mit einem Worte: eine Gesamtübersicht über die Verschuldung einer Kommune, wie sie doch bei Bewilligung einer neuen Anleihe nötig wird, ist schwer zu erlangen, und auch diese Zersplitterung der Kontrolle wird als Schiboleth des Local Selfgovernment verehrt[1]), insbesondere wird deshalb niemals auf die Private Billgesetzgebung für Kommunalanleihen verzichtet werden. Ist sie ja doch ein beliebtes Mittel, um namentlich der scharfen Ministerialkontrolle über die Rückzahlung, auf diesem Wege zu entgehen (s. Report on repayment a. a. O. p. XV). Man hat es ja in den Komitees, weil wenig Sachverständige sitzen, nicht so genau zu nehmen und kann die Rückzahlungsperiode bedeutend verlängern[2]).

Statt nun die Reformbestrebungen hier einsetzen zu lassen, richtet sich der Kampf gegen das vermeintliche Hauptübel, den „Munizipalsozialismus“. In Parlament, Zeitungen, und von der Rednertribüne herab, wird auf diese Gefahr hingewiesen, wodurch mit der Zeit alle Kommunen bankerott würden. Zwei parlamentarische Enquêten 1900 und 1903 haben, bisher jedoch ohne irgend welche nennenswerte Resultate, getagt.

Es lässt sich allerdings nicht verkennen, dass eine Uebertreibung dieses Gedankens ganze Industriezweige zu „verstadtlichen“ nicht unbedeutende Missstände gezeitigt hat, wie dies zur Genüge aus der von der Times 1902 veranstalteten Untersuchung hervorgeht. Ganz abgesehen davon, dass in solcher Uebertreibung mitunter eine verschleierte Willkürbesteuerung gelegen ist auch jener Klassen, welche sie am allerwenigsten vertragen, hat das System eine vollkommene Abhängigkeit des Stadtrats von den Gewerkschaften und sozialistischen Parteien herbeigeführt, die hier einen durch nichts gerechtfertigten Terrorismus entwickeln. Man schafft Anlagen und öffentliche Werke ohne Rücksicht darauf, ob sie sich rentieren, bloss deshalb um sich im Amte zu erhalten. Dazu kommt, dass infolge der neuen Bestrebungen ein Element in die Stadtverwaltung und in den Stadtrat eingezogen ist, das, weil aus den unteren Bildungsschichten herausgewachsen oder ihnen noch angehörend, jedenfalls nicht die nötige Einsicht in die Verwaltung grosser Verwaltungskapitalien und Anlagen mitbringt und auch wenig Musse dazu hat, da es doch um sein tägliches Brot kämpfen muss. Die Folge davon ist, dass nun alles in den Händen des besoldeten Clerk liegt, der unter sich ein Heer von bezahlten Beamten der Stadt hat. So hat denn Gneist mit seiner Prophezeihung englischer Kommunalentwicklung wenigstens für die grössern Städte Recht behalten, und die von manchen kontinentalen Anbetern englischer Kommunalverwaltung als das Symbol freiester Selbstverwaltung vielgepriesene Komiteeherrschaft löst sich nicht selten in die Allmacht des Town Clerk aus, der selbst, wenn er von Haus aus noch so gewissenhaft ist, den Versuchungen jeder alleinherrschaftlichen Macht nicht immer widersteht (Times, Municipal Socialism a. a. O. p. 30)[3]).

---

1) So sagt der Report on repayment a. a. O. p. XII Nr. 34: „Possibly by centralising all control both of construction and maintenance in the hands of a department something might be done to prevent such calculations being upset by unauthorised deviations from, or faulty execution of sanctioned plans or by subsequent neglect of maintenance, but the Committee cannot recommend such centralisation which would not only involve an immense increase in the cost of the staff of the departments, but would also be an unwarrantable interference with local self government.“

2) Report a. a. O. Evidence 614, 5228, 5494, 5563, 5576.

3) Dort heisst es: „In many instances the chairmen of committees will count more or less as experts; and in their hands and in those of the permanent officials the other members are generally content to leave things, provided only they can get the credit of attending the committee meetings by putting their names in the attendance book. Perfunctory attendance at committee is, indeed, the one refuge of the overburdened representative,

§ 230. Dies sind sicherlich nicht unbedeutende Uebelstände. Aber auf der anderen Seite wird das Zutodehetzen der Bewegung doch zu weit getrieben. Man vergegenwärtige sich doch nur, dass eine Anzahl der in England als „Munizipalsozialismus" verschrienen Anlagen wie Gas, elektrische Beleuchtung, Wasser etc. bei uns selbstverständlich der Kommunalverwaltung überwiesen sind. Der Lärm über diese Bewegung entspringt nur der Tatsache, dass seit jeher der Engländer sein Vaterland als das Land der „freien Privatkonkurrenz" ansah und dass von dem englischen Kapital neben ihm kein Gegner geduldet wird. Treffend drückte dies ein Engländer im Unterhause mit den Worten aus (Parliamentary Debates 4. ser. vol. 110 p. 1430): „Of course, private enterprise is the basis of our commercial and industrial system, and no one would wish to place any restriction upon it."

Interessant ist nun, dass man als Abhilfe gegen den Munizipalsozialismus eine legislatorische Abgrenzung jener Befugnisse verlangt[1]), welche den Kommunen als das ihnen eigentümliche Gebiet, als „eigener Wirkungskreis" zukommen, von all denen, welche nicht darunter fallen. Erstere sollten sie ohne weiteres verwalten dürfen, letztere nur mit ausdrücklicher gesetzlicher Ermächtigung. So würden wir das Schauspiel erleben, dass England noch — spät aber doch! — zu einem Recht auf Selbstverwaltung gelangt, freilich nicht wie das kontinentale als Bollwerk gegen die Regierung gedacht, sondern als Schutz gegen die Uebergriffe der hereinbrechenden Demokratie.

Das Local Government in Irland[2]). § 231.

„Local authorities are more exposed to the temptation of enabling the majority to be unjust to the minority when they obtain jurisdiction over a small area, than is the case when the authority derives its sanction and extends its jurisdiction over a wider area. In a large central authority, the wisdom of several parts of the country will correct the folly and mistakes of one. In a local authority that correction is to a much greater extent wanting, and it would be impossible to leave that out of sight, in any extension of any such local authority in Irland."

Gladstone (Morley III. p. 242).

I. Geschichtlicher Ueberblick.

Die Entwicklung der irischen Lokalverwaltung hat zwei markante Züge: der

---

who finds either that „one small head" is unable to „carry" all that a town or county councillor is now supposed to know, or that life is too short, or his own stock of energy too small, to allow of his doing much more at committee meetings than just putting in an appearance and saving his reputation with the electors. The chairmen of committees may be experts, but it is possible they may not be re-elected, and their successors will have to start afresh, learning all they can from the permanent officials. With each new enterprise undertaken, or each fresh development brought about, more of these officials must be appointed, or increased authority given to those already in office, until their number and their powers may assume proportions never contemplated under any previous system of British local government."

1) Parliamentary Debates a. a. O. vol. 119 p. 804 und 807.

2) Literatur: Report on Municipal Corporations 1834—35 (Ireland). Foote, Grand Juries: reasons for their abolition, London 1848. Arthur Moore, Compendium of the Irish Poor Law, Dublin 1858. Derselbe, The Town Improvement (Ireland) Act, 1854, Dublin 1856. House of Lords Committee on Poor Law (Ireland), Lords Papers 1884/85 vol. X. p. 281 ff. W. J. Bailley, Local and Centralised Government in Ireland 1888. R. Barry O'Brien, Fifty Years of Concessions to Ireland (1831—81), London 1883—82, Law Magazine and Review 5 s. 24 Bd. 2 ff. vol. I ch. V. Patrick Maxwell, Analysis of Irish Local Government Bill, Londonderry 1898. Fitzgibbon and Jonston, The Law of Local Government in Ireland 1899. W. O. Morris, Present Irish Questions 1901 ch. VIII p. 309 ff.

§ 281. erste ist der autochthone, der bis zum Armengesetz von 1838 reicht. Der andere ist der importierte und reicht seit jener Zeit bis auf die Gegenwart, wobei englische Reformen in mehr oder weniger gelungener Nachahmung auf irischen Boden verpflanzt werden.

Die Ansätze zu einer Lokalverwaltung in Irland sind schon in der Zeit Karls I. zu finden, da Strafford Irland verwaltete. Greifbare Formen bekamen sie erst unter Wilhelm III. Es waren vor allem die sog. Grand Juries mit ungefähr ähnlichen Funktionen wie die friedensrichterlichen Quarter Sessions in England. Sie setzten sich aus Mitgliedern der anglo-irischen Landed Gentry zusammen und waren vom Sheriff ernannt. Katholiken waren bis zur sog. Relief Act von 1793 hievon ausgeschlossen und auch von da ab in sehr geringer Zahl zugelassen. Die Wirtschaft dieser Grand Juries war in derselben Weise verrottet und egoistisch, wie die der Landed Gentry im damaligen England. Seit der Union der beiden Königreiche wuchs der Einfluss der Bureaukratie, die den Lord Lieutenant in Dublin Castle umgab, und der der Grand Juries nahm ab. In dieser Zeit kam auch eine Vermehrung der Ausgaben für die irische Verwaltung, und sie mussten auf dem Wege der Lokalbesteuerung (presentments) und der den Grafschaften von Dublin aus auferlegten Zwangsetatisierungen („imperative presentments“) von den Grand Juries aufgebracht werden. Im Jahre 1836 (6/7 Will. IV. c. 116) wurde deshalb dieses System der Lokalverwaltung einer Revision unterzogen. Die Grand Juries wurden zur Zentralverwaltung in Dublin in noch grössere Abhängigkeit gebracht und namentlich ihr Kommunalhaushalt einer regelmässigen Staatsbeamtenkontrolle unterworfen. Ausser ihren bisherigen Funktionen auf dem Gebiete der Polizei- und Finanzverwaltung bekamen sie noch die Funktion von Rüge- und Untersuchungsgerichten bei Verbrechen und verbrecherischer Schadenzufügung, und die Befugnis aus Kommunalmitteln hiefür zu entschädigen (sog. malicious injury-business). Ueberdies wurde die Art der bisherigen Grafschaftsbesteuerung dahin abgeändert, dass die Initiative hiezu vorerst von den sog. baronial presentments, den Versammlungen der Grafschaftsfriedensrichter ausgehen, hierauf die Zustimmung der angeseheneren Steuerzahlern der Grafschaft (county at large presentments) und schliesslich die der Grand Jury erlangt werden musste. Von Vertretung des „Volks“ bei diesem Besteuerungsmodus war wenig die Rede: dies wurde durch die genannten „presentments“ besteuert und eingeschätzt, ohne gefragt zu werden. Dazu kam noch, dass die Grafschaftssteuer, der sog. county cess, nur die Grund**besitzer** d. i. die katholische Bevölkerung des Landes traf, wenig oder gar nicht die Grundeigen**tümer**, die anglo-irischen Herren. Der Schutz gegen ungerechtfertigte Besteuerung und Einschätzung lag nur in der Notwendigkeit, dass der Steuerbeschluss der Grand Jury immer noch des „Fiat“ der Assissenrichter bedurfte, und dass jeder, der sich durch jene Besteuerung verletzt fühlte, ein Einspruchsrecht („traverse“) hatte, was aber ungenügend war. — So weit reicht die autochthone Entwicklung.

Im Jahre 1838 (durch Gesetz 1/2 Vict. c. 56) beginnt die Zeit der englischen Reformimporte. Nach englischem Muster wurden Einrichtungen geschaffen, ohne viel zu fragen, ob sie auch für Irland passten. Zuerst wurde die Armengesetzgebung durch obiges Gesetz von 1838 analog dem englischen Armengesetz von 1834 eingerichtet. Weil hier aber die Kirchspiele, die Urzellen der englischen Kommunalverwaltung fehlten, so wurden künstlich Armenunionen geschaffen, wobei jede solche Union, wenn sie in die Grenzen einer Stadt fiel, aus Stadtquartieren (Wards) für Parlamentswahlen eingerichtet, wenn sie in eine Grafschaft fiel, aus Bezirken zusammengesetzt wurde, in welche die Grafschaft für die Zwecke der Parlamentswahlen eingeteilt war (sog. Electoral Divisions). Die Unionsräte (die Guardians) wurden zum Teile gewählt, aber

Kumulativvoten bei der Wahl zugunsten des grösseren Grundbesitzes zugelassen. Ueber allen Unionen sassen die nach englischem Muster eingerichteten Poor Law Commissioners für Irland. § 281.

Nach der Armengesetzgebung kam 1840 die Städteordnung (3/4 Vict. c. 108). Irland hatte noch unter den Plantagenets für einige Städte, Dublin, Limmerick, Kilkenny, Waterford u. a. städtische Immunitäten und Charten erlangt. Unter den Tudors und schon früher waren diese Stadtrechte in Verfall geraten. Jakob I. hatte 45 irische Städte geschaffen, aber die waren auch danach, ohne jedes Kommunalleben und nur der Herstellung von willfährigen Parlamentsmajoritäten dienstbar. Das englische von Burke so verspottete „Old Sarum" fand hier in Irland mehr als ein Seitenstück. Die Städteordnung von 1840 liess nur wenige Städte weiter fortbestehen, und auch diese wurden viel abhängiger von der Zentralverwaltung gestellt, als ihre englischen Vorbilder. Im übrigen war das englische Muster getreulich kopiert. Von Selbstverwaltung und Kommunaltätigkeit war aber nach wie vor nichts zu spüren. Wie hätte auch eine für andere Kulturzustände geschaffene Städteordnung hier in Irland, wo die Voraussetzungen beinahe jeder Kultur mangelten, gut wirken sollen. Im Jahre 1854 versuchte man für wichtigere Sanitätsaufgaben und Stadtanlagen sog. Town Improvement Commissioners zu schaffen (17/18 Vict. c. 103), auch nach englischem Muster. Die vorbildlichen Gesetze waren hier die englischen Town Improvement Clauses Act von 1847 (10/11 Vict. c. 34) und die Commissioners Clauses Act desselben Jahres (10/11 Vict. c. 16). Natürlich war auch der Erfolg ein geringer. Die Stadtverwaltung in Irland konnte und kann auch heute nicht als gedeihliche bezeichnet werden.

Einen grösseren Aufschwung auf dem Gebiete der innern Verwaltung erwartete man von der nach englischem Muster eingeführten Zentralstelle, dem 1872 (durch Gesetz 35/6 Vict. c. 69) eingerichteten irischen Local Government Board, desgleichen von der englisches Vorbild kopierenden Gesundheitsakte (Public Health Consolidation Act 41/2 Vict c. 52) von 1878. Aber noch immer wollte das Kommunalleben in Irland nicht erstarken. Erst die nach langem Zögern gewährte Local Government Act von 1898 (61/2 Vict. c. 37)[1]), als Abschlagszahlung für die Home Rule gedacht (Morley, Gladstone III. 193) — hat wenigstens äusserlich gründlichen Wandel geschaffen, indem sie die Volksvertretung in die Grafschaften einführte. Die Grand Juries wurden durch Grafschaftsräte ersetzt, die auf Grund eines breiten Wahlrechts gewählt werden. Auch die der Grafschaft untergeordneten Kommunalbehörden, die städtischen und ländlichen Distrikte (urban und rural districts) haben ähnlich zusammengesetzte Kommunalorgane erhalten. Damit war in der Tat in der Form ein äusserer Wandel der irischen Kommunalverwaltung vollzogen, der analog der englischen Gesetzgebung von 1888 und 1894 die Volksvertretung anstelle der Landed Gentry, die bisher die Kommunalverwaltung geleitet, setzte. Ob aber ein innerer Wandel: eine Verbesserung des Kommunallebens so eingetreten ist, wie dies von offiziöser Seite (s. Plunkett, The New Century in Ireland 1904) behauptet wird, muss bezweifelt werden, da die demokratisch gewählten Grafschafts- und Distriktsräte nur willige Werkzeuge in den Händen der nationalirischen Bewegung (United Irish League) sind und sich als solche vieler Willkürlichkeiten gegen die in ihnen wenig vertretenen Mitbürger anglo-irischer Herkunft schuldig machen (siehe Morris a. a. O. 328 f.), ganz so wie es Gladstone (siehe oben Motto) prophezeit hat.

II. Der heutige Rechtszustand.

1. Die Grafschaften sind in der Zahl von 32 vorhanden. Jede derselben

1) Amendiert durch 2 Acte von 1900, 1901 und 1902: 63/4 Vict. c. 63; 1 Edw. VII. c. 28 und 2 Edw. VII. c. 38.

§ 281. hat einen Grafschaftsrat (County council), auf den das gesamte frühere Verwaltungsgeschäft der Grand Jury übergangen ist. Die richterlichen Funktionen derselben hat das Grafschaftsgericht (mit Appell an die Assissen) übernommen. Der Grafschaftsrat besteht aus einem Vorsitzenden (Chairman) und einem Vizevorsitzenden, die aus der Mitte der Grafschaftsratsmitglieder gewählt und ex officio Friedensrichter sind (s. 3 der L.G.A. von 1898 und s. 95 Abs. 1 und 2).

Die Mitglieder des Grafschaftsrats, deren Zahl und Wahlbezirke von der Zentralstelle (Local Government Board) fixiert werden, werden auf 3 Jahre aus der Zahl der Grafschaftswähler (sog. Local Government Electors) von diesen gewählt (s. 2 der cit. A.). Ausgeschlossen von der Wählbarkeit sind ausser den gewöhnlich von repräsentativen Körperschaften Ferngehaltenen, Minderjährige, Fremde, auch Geistliche, Frauen, Personen, welche in dienstlicher Abhängigkeit vom Grafschaftsrate stehen und solche, welche mit ihm Verträge abgeschlossen haben (s. 14 Abs. 5, s. 94 Abs. 1 und s. 12 [1] der vom Lord Lieutenant erlassenen Ausführungsverordnung vom 22. Dezember 1898 sog. Application of Enactments Order im folg. als A. of E. zitiert). Ein Mitglied des Grafschaftsrats, das sich 12 Monate davon absentiert, geht seiner Würde verlustig (s. 12 [9] A. of E.). Auch gilt, wie in England, das über die Annahmepflicht des Gewählten bestehende Recht.

Ausser den so gewählten Mitgliedern kommen noch 2 vom Rate kooptierte hinzu, und ausserdem ist jeder Vorsitzende eines ländlichen Distriktsrats ipso jure auch Mitglied des Grafschaftsrats (s. 3 [1] und s. 3 [2] der L. G. A. von 1898).

Die Befugnisse des Grafschaftsrats sind im grossen und ganzen ähnlich wie die seines englischen Prototyps. Nur ist die Abhängigkeit desselben vom (irischen) Local Government Board eine grössere. Die Geschäftsordnung des Grafschaftsrats wird von der Centrale sorgfältig kontrolliert (siehe 2 Edw. VII. c. 38 s. 12, 14, 15). Insbesondere die Finanzverwaltung, da hier das Rechtsinstitut der Zwangsetatisierung (Imperative Presentments) aus der Vergangenheit beibehalten ist. Die Rechnungsprüfung durch Organe der Centrale kann jederzeit vorgenommen werden (sog. extraordinary audit s. 21 l. zit.). Auch wird die Armensteuer hier anders als in England vom Grafschaftsrat aufgelegt und erhoben, und der Grafschaftsrat — nicht wie in England der Distriktsrat — hat hier für gewöhnlich die Wegebaulast. Dagegen hat kein Grafschaftsrat wie in England die Polizeiverwaltung. Dieselbe ist verstaatlicht (Royal Irish Constabulary).

Die Städte: Dublin, Belfast, Cork, Limmerick, Londonderry und Waterford sind vom Grafschaftsverband eximiert und als selbständige Grafschaften mit den zugehörigen Verwaltungsbefugnissen eingerichtet.

Grafschaftswähler sind 1. alle Parlamentswähler (also auch die Träger einer household franchise), 2. Peers und Frauen, wenn sie die zum Parlamentswahlrecht nötigen Voraussetzungen haben. 3. Alle Freeholders und Leaseholders in Städten.

2. Die Städte.

Sie sind im grossen und ganzen nach englischem Vorbilde eingerichtet, nur sind sie in ihren Verwaltungsbefugnissen viel mehr eingeschränkt als die englischen. Sie besitzen nicht das Recht der Polizeiverwaltung wie die letztern, da jene ganz verstaatlicht ist. Sie haben nur das Recht, dem Lord Lieutenant Vorstellung auf Vermehrung der Polizeimannschaft innerhalb der Stadt zu machen (3/4 Vict. 108 s. 121 sch. A). Auch die Rechnungen des Gemeindehaushalts werden hier nicht wie in England von Stadtbeamten geprüft und kontrolliert, sondern von einem Staatsbeamten, von dem Auditor der Kirchspielunion, in welcher die Stadt liegt (auditor of poor law union, der dem englischen District Auditor entspricht) (s. 11, 14, 18 der Act 34/5 Vict. c. 109

und s. 6 der Act 35/6 Vict. c. 69). Ein Appell von dessen Entscheidung läuft an den Chief Secretary for Ireland (34/5 Vict. c. 109 s. 12 Abs. 2). § 231.

Schliesslich unterscheidet sich die irische Städteorganisation von der englischen insofern, als hier für Stadtbeamte eine gesetzliche Pensionsordnung fehlt, während sie in Irland vorhanden ist (32/3 Vict. c. 79 s. 1, 2 sch.).

Jeder städtische Distrikt oder sonst ein Kommunalverband kann zur Stadt (borough) erhoben werden, wenn die Zahl seiner Einwohner 3000 Personen (nach der letzten Volkszählung!) übersteigt, die Majorität der unter ihnen befindlichen Steuerzahler (also der local government electors) die Krone mittelst Petition darum angeht und der König im Staatsrat diese Charter gewährt. Das Parlament muss in jeder Session von solchen Petitionen durch das Staatssekretariat Kenntnis erhalten (s. 14 der Act 3/4 Vict. c. 108 in Verbindung mit 61/2 Vict. c. 33 s. 97, 110 [2] sch. 6).

3. Die städtischen und ländlichen Distrikte.

Jeder derselben hat einen Distriktsrat, der ähnlich organisiert ist wie der Grafschaftsrat und namentlich auf demselben Wahlrechte beruht. Die Hauptbeschäftigung der städtischen Distriktsräte ist die Verwaltung der öffentlichen Werke und Anstalten innerhalb ihres Distrikts (Public Works). Auch ist auf alle Distrikte das in dem baronial presentment enthaltene Initiativrecht zur Grafschaftsbesteuerung übergegangen. Die städtischen Distrikte haben daneben das Recht besonderer Besteuerung.

4. Die Kirchspielsunionen[1]).

Ihre Organe sind die Poor law boards. Die Ex-officio-Guardians (Kirchspielsräte) sind nun abgeschafft. Innerhalb jedes ländlichen Distrikts fallen die Guardians in der Person mit den Distriktsräten zusammen. In städtischen Distrikten und Städten, welche vom Grafschaftsverbande eximiert sind (county boroughs), werden besondere Poor law boards gewählt (s. 24 der L.G.A. von 1898). Ihre Befugnisse sind denen der englischen Kirchspielsräte analog. Nur besitzen sie, anders als diese, kein selbständiges Besteuerungsrecht.

5. Die Kommunalsteuern.

Im Gegensatz zum englischen Recht ist das irische Kommunalsteuersystem viel konzentrierter. Es gibt eigentlich nur eine Kommunalsteuer ausser der nur in Städten (boroughs) vorkommenden Borough rate, welch letztere übrigens ganz nach englischem Muster eingerichtet ist.

Jene einzige Kommunalsteuer ist die poor rate, die beiden Organe, die allein zu ihrer Erhebung ermächtigt, sind der Grafschafts- und der städtische Distriktsrat. Sonderbeiträge können (für sog. Excluded charges), soferne nur Teile der Kommunalverbände Vorteile aus Anlagen ziehen, von diesen erhoben werden (s. 56 f. der L.G.A. von 1898). Steuerpflichtige Person ist (s. 52 der zit. Acte) nicht der Grundeigentümer sondern der Grundbesitzer (occupier). Um aber der so stark belasteten Klasse der irischen, ackerbautreibenden Bevölkerung zu helfen, ist folgendes System eingeführt: Die Last der Kommunalsteuer wird zur Hälfte vom Staate bezahlt und für Anlagen zur Förderung der Landwirtschaft verwendet. Ausgenommen sind daher von dieser Förderung Grundstücke in Städten. Diese Summe, die so zur Förderung der Landwirtschaft bestimmt ist, beträgt ungefähr 700000 £ und ist zu ungefähr gleichen Teilen für die Förderung der land lords und tenants bestimmt. Sie ist nach dem Normaljahr von 1897 als die Hälfte der damaligen Kommunalausgaben festgestellt worden. Steigt nun die Gemeindeverausgabung über den „Standard" von 1897, dann wird jene Aushilfe des Staats

1) Ihre Zahl beträgt 159 (s. Morris a. a. O. 314).

§ 231. verhältnismässig weniger wirksam, vermindert sie sich, dann wird eben die „Aushilfe" mehr ins Gewicht fallen und daher auch mehr dem tenant, dem Irländer, zugute kommen. Dadurch soll ein wirksamer Antrieb für die Kommunalverwaltungsorgane in Irland, die sich infolge des demokratischen Wahlrechtes meist aus irischen Pächtern (tenants) zusammensetzen, geschaffen sein, nicht zu verschwenderisch vorzugehen und keine Rancune gegen die Grundeigentümer, die Land Lords, zu üben (s. dazu Morris a. a. O. p. 325).

6. Ueber der ganzen irischen Kommunalverwaltung thront das irische Local Government Board, mit ähnlichen, in der Sache aber viel kräftigeren Befugnissen als das englische. Es ist, wie dieses, aus den früheren Poor Law Commissioners herausgewachsen und besteht (seit 1872 35/6 Vict. c. 6 9 s. 3) aus dem jeweiligen Chief Secretary für Irland, als nominellen Präsidenten, dem Unterstaatssekretär des Lord Lieutenant, ferner einem Vizepräsidenten, der in Wirklichkeit die Verwaltungsstelle leitet, und 2 anderen Kommissären, von denen einer ärztliche Vorbildung und Schulung haben muss. Die 3 letzteren sind besonders besoldet[1]). Sie werden alle von der Krone ernannt, während das übrige Heer von Subalternbeamten (der permanente Sekretär [Gehalt 800 £], auditors, clerks, messengers, inspectors), das ganz nach englischem Muster eingerichtet ist, von dem Local Government Board ernannt wird (s. 3 Abs. 3 der zit. Act).

§ 232. Das Local Government in Schottland[2]).

I. Die Organisation der Kommunalverbände im allgemeinen.

Die schottischen Städte sind heute entweder sog. royal burghs oder police burghs. Erstere sind auf dem Wege königlicher Verleihung oder was dem gleich kommt, entstanden und sind Korporationen. Letztere sind durch Gesetz ins Leben gerufen und passive Kommunalverbände, die keine Rechte besitzen, sondern deren Tätigkeit durch eine Reihe festgelegter, gesetzlich vorgeschriebener Aufgaben veranlasst ist (Atkinson p. 80: „As it is a purely statutory body, it has no common good, and therefore no discretionary power in any of its proceedings. It draws all its funds from the rates, and must expend them in accordance with Acts of Parliament").

Das platte Land zerfällt in Grafschaften und diese wieder in Kirchspiele. Das Wahlrecht innerhalb dieser Kommunalverbände ist weitgehend demokratisch. Wahlberechtigt sind alle Parlamentswähler und ausserdem Frauen und Peers innerhalb des Kommunalverbandes, wenn sie die notwendigen Qualifikationen besitzen. Praktisch bedeutet dies, dass alle Householder, d. i. diejenigen, die einen selbständigen Haushalt führen, alle dauernden Mieter und alle Personen, die ein Wohnung vermöge ihres Dienstverhältnisses in Anrechnung auf den Lohn empfangen (service franchise), ohne Rücksicht auf ihr Geschlecht wahlberechtigt sind. Pluralvoten sind ähnlich wie in England nach Möglichkeit verhindert (61/2 Vict. c. 37 s. 2 [4]).

Auch verheiratete Frauen sind, im Gegensatze zu früher und zum gewöhnlichen Kommunalwahlrecht Englands, Wähler, wenn sie sonst die Qualifikationen besitzen. Im übrigen ist aber sowohl die Disqualifikation von Personen für das aktive und passive

---

1) Civ. Service Estimates 1902/03 p. 203. Aus derselben Stelle ist auch zu entnehmen, dass gegenwärtig auch noch ein Temporary Commissioner zu den genannten hinzutritt und dieser ein Salär von 1000 £ bezieht. Der Vizepräsident hat ein Gehalt von 1500 £.

2) Literatur: Statt aller das vorzügliche Buch von Mabel Atkinson, Local Government in Scotland, Edinburgh 1904, woselbst auch eine ausführliche Bibliographie über diesen Gegenstand zu finden ist (p. 403—416).

Wahlrecht, das Wahlverfahren, die kommunale Wahlkreiseinteilung, die interne Organisation, insbesondere die Verwaltungstätigkeit mit Hilfe der Komitees, also die Komiteewirtschaft, ähnlich eingerichtet wie im englischen Local Government. Wie in England vor der Education Act von 1902 finden sich auch in Schottland noch jetzt die sog. School Boards, die ihre Jurisdiktion ungefähr über ein Kirchspiel erstrecken und die Verwaltung des Elementarunterrichts zum Inhalt ihrer Verwaltungstätigkeit machen [1]). Ihr Wahlrecht und Wahlverfahren unterscheidet sich insoferne von dem der übrigen Kommunalverbände, als das erstere weniger demokratisch, das letztere etwas komplizierter ist. Es herrscht nämlich hier, wie vor 1902 in England, das Kumulativvotum, wonach der Wähler soviel Stimmen auf einen Repräsentanten vereinigen kann, als Repräsentanten überhaupt zu wählen sind. Wahlberechtigt ist hier jeder, dessen Namen auf der Steuereinschätzungsliste als Grundeigentümer oder Grundbesitzer von liegendem Gut mit 4 £ jährlichem Mindestertrag ausgewiesen ist. § 282.

Wahlberechtigt sind daher hier nicht Mieter von Wohnzimmern (lodger), dagegen Mieter von blossen Geschäftslokalen, mögen sie auch noch so weit vom Jurisdiktionsumkreis des School Board entfernt wohnen.

Wir wollen nun im folgenden die einzelnen Kommunalverbände näher kennen lernen.

II. Die Städte.

Bis zum Jahre 1833 herrschten in Schottland in der Städteverwaltung ähnliche Missstände, wie in der zeitgenössischen Englands. Doch kam hier noch hinzu, dass feudale Verhältnisse sich bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts erhalten hatten. Daher gab es hier im Jahre 1833 ausser den schon vorher genannten Royal Burghs, die eine Inkorporationscharter vom Könige zu eigen hatten, noch sog. burghs of Barony, die eine solche von einem Bischof hatten, und schliesslich burghs of Regalty, in denen ein benachbarter Grossgrundbesitzer den Herrn spielte und die Stadtorgane ernannte.

Die Reformacte von 1833 (3/4 Will. IV. c. 31) leistete für Schottland dasselbe, was die uns bereits bekannte Municipal Corporations Act von 1835 für England (s. darüber oben Bd. I. S. 3), doch dies nur für die Royal Burghs. Allerdings waren seit Beseitigung der bischöflichen Jurisdiktion in Schottland, also seit dem 17. Jahrhundert, die burghs of Barony auf den Aussterbeetat gesetzt und ihre Verfassung immer mehr obsolet geworden. Seit 1833 verschwinden sie überhaupt, da diejenigen, die sich bis zu der Zeit noch erhalten hatten, wie z. B. Glasgow, die Verfassung von Royal Burghs annahmen. Aber die burghs of Regalty verblieben noch bis 1892. Durch die Acte dieses Jahres (55/6 Vict. c. 55) wurde ihre Verfassung der der Police Burghs assimiliert.

Aber nicht alle Gemeinwesen waren nach ihren Vermögensverhältnissen in der Lage, Royal Burghs zu werden. Eine Local Acte, die mitunter dazu hätte führen können, war zu kostspielig und setzte ein langwieriges Verfahren voraus, um einem jugendkräftigen Gemeinwesen die Vorteile einer mittleren Provinzialstadt (town) zu gewähren. Dies zu ermöglichen ergingen seit 1833 eine Reihe von Burgh Police Acts (die erste 3/4 Will. IV. c. 46, die letzte 3 Edw. VII. c. 33), welche ein Verfahren vereinfachten, wonach auch kleine Landgemeinden eine Art Stadtverfassung erlangten. Wir sehen hier die Police Burghs entstehen, welche sich von den Royal Burghs nur dadurch unter-

1) Die wichtigsten hiehergehörigen Gesetze sind von: 1872 (35/F Vict. c. 62), 1873 (36/7 Vict. c. 53 s. 2, 3), 1876 (39/40 Vict. c. 79 s. 19, 20, 53), 1878 (41/2 Vict. c. 78), 1882 (45/6 Vict. c. 18), 1883 (46/7 Vict. c. 56), 1889 (52/3 Vict. c. 50 s. 85—88), 1889 (52/3 Vict. c. 75), 1892 (55/6 Vict. c. 63), 1893 (56/7 Vict. c. 12 s. 3 [4] und 4), 1901 (1 Edw. VII. c. 9).

§ 282. scheiden, dass sie von der Zentralregierung viel abhängiger sind. Auch bestand bis 1903 der Unterschied, dass die Police Burghs nicht die Befugnis hatten, Schanklizenzen zu erteilen. Für die grösseren mit 7000 Einwohnern oder mehr ist dies nun gegenwärtig seit 1903 (3 Edw. VII. c. 25 s. 2) nicht mehr zutreffend. Langsam erwerben diese Police Burghs diejenigen Funktionen, die ihre englischen Schwestern schon seit langer Zeit besitzen (z. B. die Wasserversorgung, die Abwässerung 1901: 1 Edw. VII. c. 24; die Bau- und Strassenpolizei 1903: 3 Edw. VII. c. 33).

Der Uebelstand der Burgh Police Acts ist nur der, dass durch das erleichterte Verfahren zur Erlangung der Stadteigenschaft eine Reihe von Städten geschaffen worden sind, die dies nach ihren Verhältnissen gar nicht verdienen. Ein Kommunalsondergeist hat sich hier in Schottland entwickelt, von dem man in England keine Vorstellung hat.

In der Nähe von Grossstädten gibt es eine Reihe von Gemeinwesen, die den Namen von Städten führen, in Wirklichkeit aber nur Vorstädte sind, dabei ein höchst parasitäres Leben im Verhältnis zur Grossstadt führen, sich aber jeder Inkommunalisierung heftig entgegenstemmen.

Ein Bild des schottischen Kleinstadttums kann gewonnen werden, wenn wir uns vergegenwärtigen, dass, während in England die aus dem Grafschaftsverbande ausgeschiedenen und zu selbständigen Grafschaften eingerichteten Städte an Zahl über 60 betragen, in Schottland nur 9 solcher (also mit über 50000 Einwohner) vorhanden sind[1]).

Dagegen gibt es in Schottland ungefähr 59 „Städte" mit weniger als 2000 Einwohner. Besonders springen diese misslichen Verhältnisse in der Grafschaft Fife in die Augen. Hier gibt es 28 Städte (burghs), von denen 4 weniger als 1000 Einwohner und nur 8 mehr als 5000 Einwohner haben. Der Rest, also etwa 15, d. i. die Mehrzahl, hat bloss 1000—5000 Einwohner. Die wichtigsten Funktionen einer schottischen Stadt sind die Verwaltung des Public Health, die Wegeverwaltung und die von höheren Schulen, also insbesonders solchen, welche der technischen Vorbildung dienen. Ausserdem fallen die Polizeiverwaltung bei Städten mit mindestens 5000 Einwohnern und die Lizenzierung des Handels mit geistigen Getränken in die Kompetenz der grösseren Städte, ein Polizeiverordnungsrecht (d. i. die Erlassung von by-laws) in die Kompetenz aller Städte, ebenso wie in England. Die wichtigsten Stadtorgane sind teils auf Zeit gewählte und daher wechselnde, teils permanente.

Die gewählten sind der Provost[2]), der dem englischen Mayor entspricht, nur dass er auf 3 Jahre gewählt wird. Sodann kommen die Stadträte (councillors), die nunmehr nach der Act von 1900 (63/4 Vict. c. 49, amendiert durch Act von 1903: 3 Edw. VII. c. 34) in ähnlicher Weise gewählt werden wie die englischen Stadträte, insbesondere sind auch sie auf 3 Jahre bestellt mit Ausscheidung eines Drittels alljährlich (53/4 Vict. c. 11 s. 4 und 63/4 Vict. c. 49 s. 150 ff.).

Scheinbar entsprechend den englischen Aldermen sind die schottischen Baillies. Doch können sie, anders als die englischen Aldermen, nur aus der Mitte des Stadtrats

---

1) Auch die royal burghs sind ganz ausserhalb des Grafschaftsverbandes. Haben sie jedoch weniger als 5000 Ew., dann wird ihre Polizeiverwaltung von der sie einschliessenden Grafschaft geführt. Die „police burghs" sind äusserlich Teile der Grafschaft. Diese Stadt ist gewöhnlich ein Grafschaftswahlbezirk und die Grafschaft hat die Befugnis, Steuer in der Stadt zu erheben. Die „police burgh" zahlt Grafschaftssteuern und Steuern für die Erhaltung von Irrenhäusern an die Grafschaft. Sie wird von der Grafschaft für Kommunalsteuern veranlagt („valued"). Auch übt die Grafschaft die Tierseuchenpolizei innerhalb der Stadt aus.

2) Der Lord Provost von Edinburgh führt den Ehrentitel „Right Honourable", der von Glasgow „Honourable". P. D. vol. 109 p. 1384.

gewählt werden, ihr Amt als Baillie ist nur ein Annex ihres Stadtratsamts und erlischt, wenn nicht Neuwahl stattfindet, deshalb nach 3 Jahren, während der englische Alderman auf 6 Jahre gewählt ist und während dieser Zeit nicht gleichzeitig Stadtrat sein kann.

Auch sind die Baillies eine Art städtischer Friedensrichter, da sie eine von deren wichtigsten Funktionen haben, nämlich das „licensing", d. i. die nach dem Verwaltungsverfahren vor sich gehende Lizenzierung von Schankberechtigungen. Schliesslich sei noch unter den gewählten Stadtorganen der städtische Schatzmeister erwähnt, der auf 3 Jahre gewählt, die städtischen Finanzen überwacht. Seine Hauptfunktion ist aber eigentlich ganz in den Händen des städtischen Finanzkomitees, dessen Vorsitzender er ist. Die permanenten Beamten der Stadt sind der Town clerk, der früher, anders als sein englisches Seitenstück, auf Lebenszeit angestellt war und nur wegen grober Pflichtverletzung nach Einleitung eines gerichtlichen Verfahrens und Klage auf Verlassen seines Amtes gerichtet (ad vitam aut culpam), also nur durch gerichtliches Urteil entsetzt werden konnte. Gegenwärtig ist er jederzeit amovibel, doch muss der betreffende Beschluss des Stadtrats mit ²/₃ Majorität gefasst werden (s. 6 der Act von 1900 in Verbindung mit s. 78 der Act von 1900).

In der Hand des Town clerk konzentriert sich, wie in England die laufende Verwaltung, ungefähr so wie in der Hand eines städtischen Bürgermeisters.

Andere ständige Beamte, d. h. nichtgewählte Beamte der Stadt, sind die beiden Finanzbeamten, der Chamberlain für die Kassenverwaltung und der Collector für die Steuererhebung. Beide sind ebenso wie der Town clerk und alle andern Beamten vom Stadtrat angestellt. Sie können aber im Gegensatz zum Town clerk jederzeit entlassen werden. Die die Gesundheitspflege in der Stadt überwachenden Beamten, der Medizinalreferent und der Sanitätsinspektor, sind günstiger gestellt, schon um ihre Unabhängigkeit städtischen Interessenkreisen gegenüber zu sichern. Ihre Anstellung muss der Zentralstelle (dem Local Government Board) in Edinburgh angezeigt, ihre Entlassung kann nur mit Zustimmung der letzteren durchgeführt werden. Desgleichen hat aus ähnlichen Gründen der die Polizeimannschaft überwachende städtische Beamte, der chief constable, eine gesicherte Stellung. Er kann nämlich nur unter Zustimmung des Provost und des Grafschaftsheriff entlassen werden. Bei Zwiespalt zwischen diesen beiden entscheidet der Secretary of Scotland, also auch die Zentralregierung. Die genannten Beamten müssen in jeder Stadt vorhanden sein; daneben können auch noch andere bestellt werden.

Zum Schluss sei noch des schottischen Städtetags, der sog. Convention of Royal Burghs Erwähnung getan. Einst hatte er gewichtige Rechte im Verhältnis zum schottischen Parlamente, insbesondere bestimmte er, welche Stadt im Parlamente vertreten sein sollte und wem das städtische Parlamentswahlrecht zustände (Porritt II. passim). Nunmehr ist von der alten Herrlichkeit, trotzdem er durch neuere Acte (42/3 Vict. 27 und 63/4 Vict. c. 49 s. 111) reorganisiert wurde, nur das Schattendasein einer wirksamen Interessenvertretung übrig geblieben. Die parlamentarischen Vorrechte sind längst dahin! Er tagt jährlich in Edinburgh. Diese Stadt ist durch zwei Delegierte vertreten, jede andere Royal Burgh nur durch einen (siehe Bell, Principles of the law of Scotland 1899, 10 ed. p. 821).

III. Die Grafschaften. Sie sind in der Zahl von 33 vorhanden.

Vor der grossen Reform der Grafschaften von 1889, die der englischen Local Government Act von 1888 entspricht, war die Grafschaftsverwaltung in Schottland in ähnlicher Art nur von den besitzenden Klassen geleitet wie die von England. Entsprechend der Allmacht der englischen Friedensrichter waren hier in Schottland von

§ 232. alters her die Commissioners of Supply eingerichtet. Dies war eine Versammlung, gebildet aus den Grundeigentümern der Grafschaft, die einen Grundbesitz von 100 £ jährlichem Ertrag ihr eigen nannten. Sie konnten innerhalb dieser Versammlung auch durch Stellvertreter ihr Stimmrecht ausüben, und besassen sie gar ein Grundeigentum von 800 £ jährlichem Ertrage, dann waren auch ihre ältesten Söhne Commissioners of Supply. Eine solche Versammlung war äusserst vielköpfig und schwer zu leiten, deshalb waren für gewisse Zwecke, insbesondere die der Wegeverwaltung, der Tierseuchenpolizei und dergleichen, eigene Komitees eingesetzt, die aber auch schon an die 30 Mitglieder stark waren.

Neben den Commissioners of Supply gab es und gibt es heute noch Friedensrichter, die aber wegen des Bestehens der ersteren niemals so umfassende Funktionen[1]) in der schottischen Grafschaftsverwaltung erlangen konnten, wie ihre englischen Namensvettern.

Als im Laufe des 19. Jahrhunderts eine Vermehrung der der Grafschaft überwiesenen Aufgaben in einer zuvor nie geahnten Fülle auftrat, als dadurch eben eine Vermehrung der Grafschaftsteuern, die bisher nur von den Grundeigentümern getragen worden waren, eintrat, welche auch zur Heranziehung anderer Klassen von Grafschaftsangehörigen drängte, da musste auch diesen letzteren ein entsprechender Anteil an der Grafschaftsverwaltung eingeräumt werden. Dies besorgte auch die Local Government Act für Schottland von 1889 (52/3 Vict. c. 50), welche hauptsächlich die alten Commissioners of Supply durch Grafschaftsräte (County Councils) ersetzte, die in ähnlicher Weise organisiert sind, wie ihr englisches Prototyp. Ausser dem gesamten Administrativgeschäft der früheren Commissioners of Supply erhielten sie auch das gesamte Verwaltungsgeschäft der Grafschaftsfriedensrichter überwiesen, sodass diesen letzteren heute nur noch die Funktion geblieben ist, als Apellinstanz bei dem über die Verleihung von Ausschankberechtigungen eingeleiteten Verwaltungsverfahren (sog. Licensing) zu fungieren. Erste Instanz sind hiebei wie wir wissen die Baillies der Städte.

Schliesslich haben die Grafschaftsräte auch das ganze Public Healthgeschäft der Landgemeinden diesen abgenommen, sodass die wichtigsten Verwaltungsfunktionen der Grafschaften heute sind: Polizeiverwaltung, ehemalige friedensrichterliche Verwaltung. Wegebauverwaltung, Gesundheitspflege.

Die wichtigsten gewählten und wechselnden Organe sind der sog. Convener, der ein ähnliches, nur auf Repräsentation berechnetes Ehrenamt versieht, wie der städtische Provost, doch ist er, anders als dieser, nur auf ein Jahr gewählt.

Der schottische Grafschaftsrat ist ähnlich organisiert wie der englische. Nur fehlen hier die Aldermen. Unter den Grafschaftskomitees verdient das die Polizeiverwaltung beaufsichtigende Standing joint Committee erwähnt zu werden, das zum Teil vom Grafschaftsrat, zum Teil von den Commissioners of Supply bestellt wird. Für die Verwaltung der Gesundheitspflege, insbesondere deren Details, sind die sog. District Committees eingerichtet. Sie sind gewissermassen Exposituren des Grafschaftsrats für die Distrikte, in welche die Grafschaft für diese Zwecke zerlegt wird und ersetzen in Schottland die englischen Distrikte und Distriktsräte. Sie sind nicht eigentliche Grafschaftskomitees, da sie ausser den Grafschaftsratsmitgliedern, die in dem Distrikte wohnen, auch noch die Dorfschulzen der in den Distrikt fallenden Landgemeinden mit umfassen, sodann weil sie als eigene Korporationen des Vermögensrechts eingerichtet sind. Doch dürfen sie

1) Die verwaltungsgerichtlichen Funktionen der engl. Friedensrichter fallen in Schottland dem als Staatsbeamten eingerichteten Sheriffamt anheim. Darüber noch Kapitel Verwaltungsgerichtsbarkeit.

keine Distriktssteuern erheben. Die Distriktskomitees — an Zahl gegenwärtig 107 — haben auch die Befugnis, innerhalb ihres Jurisdiktionsbezirks besondere Distrikte, sog. „Special districts“, einzurichten, namentlich um dadurch ein System von Sonderbeiträgen (Special rates), die aber von dem Grafschaftsrate erhoben werden, zu ermöglichen. Innerhalb dieser Spezialdistrikte, die in ihren Grenzen meist mit einem Kirchspiel zusammenfallen, fungiert ein Local Committee, welches in seinem grössten Teil aus Ortsgemeinde- d. h. Kirchspielsräten besteht. § 232.

Von den permanenten Grafschaftsbeamten wäre vor allem der County Clerk, der ungefähr dem Stadtsekretär entspricht, zu nennen. Er fungiert mitunter als District Clerk, als Sekretär für ein oder mehrere Distriktskomitees. Aehnlich entspricht dem städtischen Schatzmeister der Grafschaftsschatzmeister (Treasurer). Für die Distriktskomitees, die, wie wir hörten, keine eigenen Steuern erheben können, gibt es infolgedessen keinen Schatzmeister. Der Grafschaftsarzt und der Sanitätsinspektor sind ebenso wie ihre korrespondierenden Kollegen in der Stadt vorhanden.

Die Distriktskomitees können eigene Aerzte anstellen, doch übt das Local Government Board, die Zentralstelle in Edinburgh, eine douce violence nach der Richtung aus, dass die Distriktskomitees gewöhnlich den Grafschaftsarzt als ihren Distriktsarzt anstellen. Hat doch das Local Government Board dadurch, dass es die Hälfte der Gehälter dieses Sanitätspersonals zahlt, hiebei ein entscheidendes Votum. Jeder Kommunalarzt muss in Schottland das Diploma of Public Health haben, während in England meist Hilfsärzte (medical practioners) diese Stellen ausfüllen, was die englische Gesundheitsverwaltung im Vergleiche mit der schottischen nicht zu ihrem Vorteil unterscheidet. Zu den Grafschaftsbeamten kommt noch der Polizeikommandant (Chief constable), der ohne Genehmigung des Sekretärs für Schottland nicht abgesetzt werden darf, und der Direktor der höheren technischen Unterrichtsverwaltung innerhalb der Grafschaft.

IV. Die Kirchspiele.

Ihre hauptsächlichste Funktion ist die Verwaltung der Armenpflege. Der entscheidende Wendepunkt für diese war das Jahr 1845. Vor dieser Zeit war sie ganz in den Händen einer Versammlung, die aus dem Priester, den Mitgliedern des Ortskirchenrats (kirk session) und den Grundeigentümern (heritors) des Kirchspiels bestand. So in den ländlichen Kirchspielen. In den städtischen Kirchspielen war selten Armenpflege zu finden. Diese wurden meist von den Stadtorganen besorgt.

Die Reformacte der Armenpflege von 1845 (8/9 Vict. c. 83) ersetzte diese unförmigen Kirchspielsorgane durch die sog. Parish Boards. In städtischen Kirchspielen und in solchen, deren Grenzen nur zum Teil in der Stadt, zum andern auf dem platten Lande lagen (sog. mixed parishes im Gegensatze zu den burgal und landward [rural] parishes) bestand das Board aus 8 Mitgliedern, von denen 4 von der kirk session und 4 von Provost und Baillies ernannt wurden. Die übrigen Mitglieder desselben waren von den Kommunalsteuerzahlern des Kirchspiels gewählt. Man stimmte ähnlich wie in den alten englischen Kirchspielen nach einem Pluralvotumverfahren. Konnten doch gewisse Steuerträger, wenn sie nur die nötige Hausbesitzqualifikation hatten, bis zu 6 Stimmen abgeben. Auf dem Lande wurden ebenfalls Parish Boards errichtet. Sie bestanden aus den Mitgliedern der kirk session, aus den heritors (Grundeigentümern), die ein Grundeigentum von 20 £ jährlichen Ertrages aufweisen mussten, und aus von den Kommunalsteuerzahlern des Kirchspiels gewählten Mitgliedern. Freilich war die Unförmigkeit der Kirchspielsorgane durch die Reform nur erhöht. Aber nun war wenigstens hier die Volksrepräsentation eingeführt.

Erst das Jahr 1894 brachte analog wie in England die erwünschte Demokrati-

§ 232. sierung der Kirchspiele. Auch in Schottland erhielt wie in England das Kirchspiel einen Kirchspielrat (parish council) durch die Local Government Act von 1894 (57/8 Vict. c. 58), welcher ähnlich wie der englische Kirchspielrat organisiert ist, und dessen Mitglieder auf 2 Jahre gewählt werden. Der Vorsitzende desselben (chairman, Dorfschulze) wird auf ein Jahr gewählt.

Diese Organisation besteht für städtische (burgal) und ländliche (landward) Kirchspiele. Jene Kirchspiele, welche zum Teil in der Stadt, zum Teil auf dem platten Lande mit ihren Grenzen liegen, besitzen noch für die Verwaltung desjenigen Kirchspielteils, der auf das platte Land fällt, ein sog. landward committee, das so ungefähr dem Distriktskomitee in der Grafschaft analog, an die Stadtverwaltung angebaut ist, im übrigen aber gleiche Funktionen der Verwaltung hat wie ein ländliches Kirchspiel.

Die Hauptfunktion des Kirchspiels ist wie gesagt die Armenpflege. Dazu kommen noch, wie in England, die Aufgaben der Impfpolizei, der Führung von Standesregistern. Den ländlichen Kirchspielen ist noch ausserdem eine Reihe wichtiger Verwaltungsaufgaben übertragen, so die Fürsorge für die Erhaltung von Fusswegen, für die Anlegung von Bibliotheken, Badehäusern, Parks, Gemeindewegen, für Ortsstiftungen und dergleichen; also für Verwaltungsaufgaben, die in Städten der Stadtrat für gewöhnlich versieht oder, besser gesagt, versehen soll. Unter den permanenten Kirchspielsbeamten steht obenan der Inspector of the poor mit ähnlichen Befugnissen wie der englische overseer und relieving officer.

V. Die School boards.

Die schottische Gemeindeschulverwaltung ist viel älter als die englische, daher das schottische Volk in der öffentlichen Meinung Grossbritanniens auf einem höheren Niveau der Bildung auch der untern Klassen steht. Die schottische Kommunalschule besteht schon seit ungefähr 1496. Auf richtige Grundlagen ist sie erst von dem berühmten schottischen Reformator John Knox gestellt worden, dessen Plan jedoch erst durch ein Gesetz von 1696 ungefähr realisiert worden ist (Act for Settling of Schools). Das Kirchspiel hatte die Schulverwaltung, d. i. die Elementarschule in die Hand bekommen, der Schulmeister war von dem damaligen Kirchspielsorgan, bestehend aus dem Priester der kirk session und den heritors „ad vitam aut culpam“ angestellt, d. h. faktisch unabsetzbar, was die Stellung auch für Universitätsbildung besitzende Personen zu einer anziehenden machte.

In den Städten hatten die Kirchspiele nur kirchliche Angelegenheiten zu erfüllen. Hier lag, wenn überhaupt eine Kommunalschule vorhanden war, deren Verwaltung in den Händen der Stadtorgane.

Erst das Jahr 1872 brachte (35/6 Vict. c. 62), ähnlich wie das Jahr 1870 in England, die grundlegende Reform der Kommunalschule. Ueberall, in Stadt und Land wurden School boards errichtet ganz so wie in England, die über die Aufbringung der Schulunterhaltungsmittel zu beschliessen, die Anstellung von Lehrern vorzunehmen und den Schulbesuch der Kinder, der zwangsweise durchgeführt wurde, zu überwachen hatten. Während aber die englischen School boards nur subsidiär eingerichtet wurden, wo keine anderen der Privatinitiative entsprungen waren, führte man die schottischen School boards überall ein. Hier hatte man doch nicht mit der Eifersucht vieler Kirchen und Sekten zu rechnen, wie in England, wo dies der Krebsschaden der englischen Schulverwaltung ist.

Die Zusammensetzung eines School board haben wir schon oben (unter I.) kennen gelernt. Hier sei nur noch hervorgehoben, dass, wie in England seinerzeit zum School board, auch Frauen nicht nur aktives, sondern auch passives Wahlrecht besitzen.

VI. Das Local Government Board. §232.

Dasselbe ist seit 1894 (57/8 Vict. c. 58 s. 3) eingerichtet und hervorgegangen aus dem 1845 eingerichteten Board of Supervision, welches ähnliche Befugnisse wie die englische Poor Law Commissioners hatte. Während jedoch das Board of Supervision eine Kollegialbehörde in des Wortes wahrer Bedeutung war, ist das heutige Local Government Board von Schottland eine nominell kollegiale, in Wirklichkeit aber bureaukratisch organisierte Behörde. Der nominelle Präsident desselben ist nunmehr der Sekretär für Schottland (s. 4 lege cit.), der auch diese Zentralstelle im Parlament vertritt. Ausserdem werden gelegentlich auch die beiden andern ex-officio Mitglieder: der Untersekretär für Schottland und der schottische Solicitor General konsultiert. In Wirklichkeit leitet ein besoldeter Vizepräsident die laufende Verwaltung, dem ein juristischer (legal member) und ein medizinischer Beirat[1]) zur Seite stehen. Dazu kommt wie in England ein Stab von Inspektoren, Auditoren, Clerks etc. Das schottische Board hat ähnliche Funktionen wie das englische. Nur sind sie weniger intensiv insbesondere steht dem schottischen Board selten ein Verordnungsrecht zu Gebote. Es kann den Kommunalverbänden nur raten (Atkinson p. 375 f.).

VII. Die Lokalbesteuerung[2]).

Ausser Verwaltungsgebühren (fees, fines etc.), welche die Gemeinden erheben und ausser einer Art von städtischem Oktroi (petty customs), die gegenwärtig nur etwa in 20 oder 30 Städten noch erhoben werden und meist die Einfuhr von Vieh belasten, gibt es noch 3 Arten direkter Kommunalsteuern, welche in den Kirchspielen, in den Grafschaften und Städten erhoben werden. Sie sind alle Realsteuern wie die englischen. Der Versuch einer Einkommensbesteuerung, wie er von 1845 bis zur Baxter Act von 1861 bestand, ist nun fallen gelassen.

Steuerobjekt bei den Kirchspielsteuern einschliesslich der Armensteuer ist der jährliche Reinertrag des Grundstücks. Infolge dessen werden Abzüge (deductions) vom Bruttoertrage vorgenommen, welche nach Kirchspielen variieren und etwa zwischen 10—40 % des Bruttoertrages schwanken. Dieses Schwanken bewirkt jedoch ein grosses Schwanken des Steuerfusses, ebenso wie in England, sodass von der Gneist'schen Gleichmässigkeit des Steuerfusses der Kommunalsteuern in Schottland ebensowenig die Rede ist wie in England.

Bei den Grafschafts- und Stadtsteuern ist das Steuerobjekt der Bruttoertrag.

Nach der Agricultural Rates etc. (Scotland) Act von 1896 (59/60 Vict. c. 37) werden Grundbesitzer von Agrikulturländereien nur mit 3/8 des auf der Steuerrolle verzeichneten Jahresertrags zu Kommunalsteuern herangezogen. Die übrigen 5/8 werden nach dem Normaljahr von 1895/6 von der Staatskasse getragen.

Steuersubjekt ist bei den Kirchspielsteuern Grundeigentümer und Grundbesitzer zur Hälfte, bei den Grafschaftsteuern zum grösseren Teil der Grundeigentümer, bei den Stadtsteuern der Grundbesitzer (occupier), im Durchschnitt zu 2/3, der Grundeigentümer (owner) zu 1/3.

Die Steuerveranlagung erfolgt nur in Grafschaften und Royal burghs. In beiden ist seit der Valuation Act von 1854 (17/18 Vict. c. 91) je ein Steuereinschätzer (Assessor) anzustellen, der die Veranlagung vornimmt. Gegen seine Veranlagung findet eine Berufung an das in jenen Kommunalverbänden immer vorgesehene Valuation Committee statt, und von dessen Veranlagung läuft der Appell an den Lands Valuation

1) Das Salair des Vizepräsidenten beträgt nach dem Zivil-Service Est. 1902/3 (p. 188) 1200 £, des juristischen Beirates 1100 £, des medizinischen Beirates 1000 £.

2) Siehe Atkinson a. a. O. ch. XV und XVI. Report of the Royal Commission on Local Taxation (Scotland). C.P. 1902 Nr. 1067.

§ 232. Appeal Court in Edinburgh, der aus 2 Richtern des schottischen obersten Gerichtshofs (Court of Session) besteht. Statt einen eigenen Steuereinschätzer zu bestellen, können die genannten Kommunalverbände auch dem die Staaststeuern überwachenden Staatsbeamten, dem Crown Surveyor of taxes, die Kommunalsteuerveranlagung übertragen. Von dieser Befugnis hatten 1898 etwa 24 (von 33) Grafschaften und 44 (von 86) Royal Burghs Gebrauch gemacht.

Die Steuererhebung (collection) erfolgt durch Kirchspiel, Grafschaft und Stadt. In einer Police Burgh erheben daher 3 Kommunalautoritäten, Kirchspiel, Grafschaft und Stadt ihre Steuern. Diese konkurrierende Steuererhebung ist die Quelle überflüssiger Erhebungskosten. Sie könnten bei Konsolidierung der Erhebungsart (nur durch eine Autorität) auf $^1/_2$% des Steuertrags reduziert werden, während sie gegenwärtig etwa 7—10 % betragen.

Wie in England sind auch hier die Kommunalverbände mit Verwaltungsaufgaben überlastet, die in Wirklichkeit Staatsaufgaben sind und an denen sich absolut der lokale Vorteil, den der lokale Steuerträger daraus zieht, schwer abschätzen lässt. Daher hat man auch hier wie in England zu einem System von Staatssteuerüberweisungen (Grants-in-aid) gegriffen, das im grossen und ganzen dem englischen Ueberweisungssystem nachgebildet, nur im technischen, hier nicht weiter interessierenden Detail davon abweicht. Seine oben bei der englischen Lokalbesteuerung berührten Uebelstände kehren auch hier wieder, insbesondere die Unmöglichkeit, solche Staatssteuern zur Ueberweisung noch herauszufinden, die eine rationelle lokale Repartition unter die damit bedachten Kommunalverbände vertragen. Denn meist ist diese Repartition nach einem äusserst willkürlich gewählten Repartitionsschlüssel eingerichtet (s. Atkinson a. a. O. ch. XVII).

2. Abschnitt.

Polizeiverwaltung und Polizeirecht.

„La ley est la plus haute inheritance que le roy ad, car par la ley il même et toutes ses sujets son rules, et si la ley ne fuit, nul roi, et nul inheritance sera."
Yearbooks 19 Hen. VI.

§ 233. Die Organisation [1]).

I. Die geschichtliche Entwicklung.

Wir haben bereits oben zur Darstellung gebracht (s. oben S. 107 ff.), wie in der Zeit der ersten Stuarts namentlich die Zentralinstanz, der Staatsrat, im Vereine mit

---

1) Literatur: Für die Geschichte: Maitland, Justice and Police 1885 p. 105 bis 117 und besonders L. M. Lee, A History of Police in England 1901. Dann die Blaubücher: Report of Commissioners on the best means of establishing an efficient Police Force in the Counties of England and Wales 1839. Two Reports of Committee on the expediency of adopting a more uniform system of Police in England, Wales and Scotland 1853 (3 Teile). Report of Committee on the state of Nightly Watch and Police in the Metropolis and parishes adjacent 1812 (enthält auch die Polizeiverordnungen des Lords Burleigh von 1585); Report of Committee on the state of Police of the Metropolis 1816. Three Reports of Committee on state of Police of the Metropolis 1817—18; Report of Committee on the Police of the City of London and Metropolis 1822. Report of the Committee on the cause of the increase of the number of committments and convictions in London 1828. Für das heutige Recht: Maitland, Justice and Police a. a. O. Maltbie, Local Government to day 1897 p. 117. F. Wright and Hobhouse a. O. ch. X. Renton vol. 10 p. 141 f., vol. VIII p. 376 ff.

den Lokalinstanzen, den Friedensrichtern, wirkte, um die der Merkantilpolitik so wichtige § 233. Staatspolizei im Gange zu erhalten. Diesem Zusammenwirken hatte nun die Revolution durch Abschaffung der Sternkammer ein jähes Ende bereitet, wenngleich auch noch in der Restaurationszeit sich aus dem alten Betriebe Ueberreste erhielten. Die Verwaltungsmaschine, welche noch den Ratgebern der Tudors zur Verfügung gestanden hatte, war aber dahin und lebte bis in die dreissiger Jahre des 19. Jahrhunderts nicht wieder auf. Da inzwischen auch ein Umschwung in den Sitten und Lebensgewohnheiten der Landed Gentry eingetreten war, das Meiden des Landaufenthalts und die Berührung mit der kapitalistischen Gesellschaftsklasse, namentlich seit Ausgang des 17. Jahrhunderts, so verfiel das alte Friedensrichteramt, von niemanden kontrolliert, und die von ihm verwaltete Ortspolizei (Cunningham Modern Times i. 203) lag das 18. Jahrhundert hindurch vollkommen darnieder.

Auf Benthams Einfluss geht die Reform der englischen Polizeiverwaltung zu Beginn des 19. Jahrhunderts zurück. Schon der bekannte Romanschriftsteller Henry Fielding und sein Bruder John hatten in der Mitte des 18. Jahrhunderts auf die Uebelstände in der Hauptstadt hingewiesen. Parlamentarische Enquêten bestätigten sie. Die Uebel lagen namentlich in der ungenügenden Zahl von Konstablern, in ihrer schlechten Besoldung, was sie zwang, mit den Dieben zu kolludieren; schliesslich in dem Ehrenamt der Friedensrichter, die sich als Polizeirichter schlecht bewährten und oft sich nicht bloss bestechen liessen, sondern sogar selbst grundlose Strafverfolgung einleiteten, nur um sich für deren Einstellung besonders bezahlen zu lassen (sog. Trading Justices). Nicht nur in der Hauptstadt, sondern auch in der Provinz herrschte zu Anfang des 19. Jahrhunderts die grösste Rechtsunsicherheit. Auch hier wollte sich das vielgerühmte „Ehrenamt" des Parish Constable der guten alten Zeit nicht mehr bewähren.

Die Einführung der bezahlten Polizeirichter für die ganze Metropole durch die Middlesex Justices Act 1792 war nur ein unzureichendes Palliativmittel. Erst die Reform zu Beginn des 19. Jahrhunderts, welche vorwiegend durch die Schrift des Dr. Colcquhoun (On the Police of the Metropolis 1796)[1]), unter Benthams Einfluss angeregt worden und dann in Robert Peel ihren Gesetzesbildner gefunden hatte, schnitt tiefer ein. Sie ging vorwiegend auf Ersatz der unbezahlten Polizeimannschaft durch eine bezahlte, wohldisziplinierte. Zuerst erhielt die Metropole im Jahre 1829 (10 Geo. IV. c. 44) eine solche. Für die Organisation der provinzialstädtischen Polizeiverwaltung und ihre Unterstellung unter ein „Watch Committee" (Wachkomitee) lieferte die Städtereform von 1835 (5/6 Will. IV. c. 76) die nötige Grundlage. Auch war nunmehr die Einsetzung bezahlter Polizeirichter (sog. stipendiary magistrates) anstelle der ehrenamtlichen Friedensrichter vorgesehen. Am spätesten wurde die grafschaftliche Polizeiverwaltung geordnet. Ein Act von 1839 (2/3 Vict. c. 39) hatte die friedensrichterlichen Quarter sessions ermächtigt, eine besoldete Polizeimannschaft für ihre Grafschaften einzurichten. Aber erst eine Acte von 1856 (19/20 Vict. c. 69) machte dies

1) Den Ausdruck „police" finde ich am frühesten bei Adam Smith in seinen in der Mitte des 18. Jahrhunderts gehaltenen akademischen Vorlesungen (siehe E. Cannan, Lectures on justice, police revenue and armo deliverd in the University of Glasgow by Adam Smith reported by a student in 1763 ed. Oxford (Clarendon Press 1896). Früher war nur der Ausdruck „policy" gebräuchlich. Er selbst hatte den Ausdruck u. a. von den Physiokraten übernommen und sodann offenbar an Blackstone abgegeben, woselbst er sich in den Kommentaren IV p. 162 ff. findet als „due regulation and domestic order of the kingdom whereby the individuals of a state like the members of a well governed family, are bound to conform their general behaviour to the rules of propriety, good neighbourhoud and good manners and to be decent industrious and inoffensive in their respective stations".

§ 238. obligatorisch und schuf das heutige System, wonach entsprechend der Leistungsfähigkeit der Grafschaftspolizei der Staatszuschuss zu den grafschaftlichen Polizeikosten vom Home office dem Minister des Innern gewährt oder vorenthalten wird.

II. Die heutige Organisation.

Die Polizeiverwaltung ruht heute in den Händen von Kommunalbehörden und zwei Ministerien, welche die Kontrolle führen: des Home office, des Polizeiministeriums, das vorwiegend die Sicherheitspolizei, und des Ministeriums für Selbstverwaltung, das die Verwaltungspolizei beaufsichtigt. Mittelbehörden der Polizei gibt es nicht. Es gibt auch in England so etwas wie unsere Landespolizeibehörden, wie wir gleich sehen werden, aber von einem hierarchischen und systematischen Aufbau der Kompetenzen dieser Behörde ist gar keine Rede. Die Kompetenzen existieren, so wie sie die verschiedenen Zeitperioden aufgebracht haben, rein durch historischen Zufall, und das Ganze lässt die jeder Polizeiorganisation notwendige innere Kohärenz und Zentralisation vermissen. Infolgedessen fehlt auch jener Geist der Subordination der Orts- und Landespolizeibehörden, der dem kontinentalen System den beinahe militärischen Anstrich leiht. Trotzdem, d. h. trotz dieser relativen Selbständigkeit der Polizeibehörden einander gegenüber funktioniert das System ganz trefflich, eben weil, wie wir in folgenden Abschnitten zeigen werden, die Gerichte eine scharfe Kontrolle üben und den Einzelnen für pflichtwürdige Amtsausübung persönlich haftbar machen, ohne Rücksicht auf die Order des Vorgesetzten, die niemals Deckung schafft. Treffend drückt diesen Gedanken Haycraft (Executive Powers 1897 p. 3) aus: „Notwithstanding however, this want of relationship and inter-subordination, and the lack of centralisation in the system, police government works with considerable efficiency because of the strong sense of personal responsibility impressed by the law upon every person who exercises powers. The youngest constable may not shelter himself, behind the orders of his superior, nor is the highest official exempt by reason of his office, from the jurisdiction of the ordinary courts of law, if he neglects his duty or exceeds his powers."

A) Landespolizeibehörden sind die folgenden:

1. Der Lord Kanzler und die Richter der King's Bench Division des High Court of Justice. Sie sind „Bewahrer des Friedens" nach Common law, und ihr Verhaftungsbefehl hat überall in England und Wales Gültigkeit, der der Friedensrichter für gewöhnlich nur innerhalb des friedensrichterlichen Verwaltungsbezirks. Ein solcher warrant muss zu seiner Gültigkeit gegen eine bestimmte Person gerichtet sein (Blackstone IV. 287). Jene Richter haben das Verhaftungsrecht wie die Friedensrichter; das Publikum hat, wenn aufgerufen, die Pflicht, sie hiebei zu unterstützen. In ihrer richterlichen Entscheidungsgewalt steckt auch die Befugnis der Dienstaufsicht über die Unterbeamten, namentlich die Polizeigerichte und Behörden, d. h. sie haben die Befugnis, über deren Kompetenz zu entscheiden, wo anlässlich von Rechtsfällen die Amtsführung dieser Beamten in Frage steht. Der Kanzler hat ausserdem die Befugnis, jedem eines Verbrechens Verdächtigen (aber auch Bankrotteuren) das Verlassen des Königreichs mittelst eines „warrant ne exeat Regno" zu verbieten. Auch der Staatssekretär (nämlich der des Innern) hat die Befugnis zum Erlasse eines solchen. Dieser wird mittelst des in seiner Verwahrung befindlichen Siegels, des sog. „Signet" ausgefertigt (s. darüber oben Bd. I. S. 654). Der Staatssekretär kann sich auch wegen Erlasses jenes Verbotes an den Lord Kanzler wenden, ohne einen besonderen Grund hiefür angeben zu müssen. Das Verbot „ne exeat Regno" ist entweder an die Person gerichtet, der man das Verlassen des Königreiches verbietet, oder an einen Sheriff oder Friedensrichter, der damit beauftragt wird, entweder eine Sicherheitsleistung für die Befolgung des Ver-

botes zu verlangen oder sonst die Verhaftung vorzunehmen (siehe Fitzherbert, Natura Brevium p. 85 und Comyn's Digest. 5. ed. vo. 11. 743). § 233.

2. Der Staatssekretär, und zwar jeder der vorhandenen. — In der Praxis ist es aber nur der Staatssekretär des Innern. Inwieweit er als ministerielle Kontrollinstanz der Ortspolizei fungiert, wird noch weiter unten zu zeigen sein. Hier seien nur seine landespolizeilichen Befugnisse erwähnt. Vor allem hat auch er teils ein eigenes Verhaftungsrecht, das er mittels warrant ausübt, teils ein Voruntersuchungsrecht und zwar in allen Fällen, wo es sich um Hochverrat oder sonstiges schweres Delikt (felony) oder um aufrührerische Schriften handelt. Der Verhaftungsbefehl ergeht mit seiner Unterschrift und seinem Siegel und wird durch einen von ihm besonders hiezu delegierten Exekutivbeamten vollzogen. Er muss den Tatbestand der Beschuldigung enthalten, braucht aber im Gegensatze zum Haftbefehl eines Friedensrichters nicht auf eine Anzeige, die beschworen ist, gestützt zu sein.

Hiebei gilt die Fiktion, dass es eigentlich der König sei, der zur Verhaftung als oberster conservator pacis berufen wäre, der Staatssekretär dieses Recht ausübte „per mandatum speciale regis". Der Haftbefehl gilt für das ganze vereinheitlichte Königreich (Entick v. Carrington, 19. St. Tr. 1031). Dass der Staatssekretär auch das „ne exeat regno" anordnen kann, haben wir oben gehört.

Zu diesen Common Law-Befugnissen kommen noch einige kraft Gesetzrechts. So die Befugnis zur Eröffnung des Briefgeheimnisses (s. darüber noch weiter unten (7 Will. and 1 Vict. c. 36 s. 25; 32/3 Vict. c. 73 s. 23). Der Staatssekretär kann die Aushebung von Leichen zur Feststellung eines kriminellen Tatbestandes gestatten (20/1 Vict. c. 81 s. 25), eine Befugnis, die er übrigens mit einem Grafschaftscoroner teilt, nur dass er es eben überall im Königreich kraft landespolizeilicher Machtvollkommenheit tun darf, der Coroner hingegen nur in seiner Grafschaft. Bei ausländischen Verbrechern veranlasst er gewöhnlich den Haftbefehl, d. h. auf seine Anordnung (order) erlässt der Friedens- oder Polizeirichter den Haftbefehl. Aber selbst dort, wo er die Verhaftung nicht veranlasst hat, muss der Untersuchungsrichter ihm sofort Nachricht von der Verhaftung geben, worauf entweder eine Detentionsorder herabkommt, oder, wenn diese vom Staatssekretär nicht für gut befunden ist, die Freilassung (33/4 Vict. c. 52).

Der Staatssekretär erlässt Regulative zum Zwecke der Identifizierung und Registrierung von Verbrechern (34/5 Vict. c. 112 s. 20 und 6; 39/40 Vict. c. 23 s. 2; 54/5 Vict. c. 69 s. 8).

Er hat insbesondere die Kontrolle, wie die sog. Foreign Enlistment Act ausgeführt wird. Diese Act von 1871 (33/4 Vict. 90) ist als Folge des Alabamastreitfalles unter Aufhebung früherer Gesetzgebung (einer Act von 1819, 59 Geo. III. c. 69) ergangen. Danach (s. 4—11) ist nicht nur die Aushebung von englischen Untertanen für die Zwecke der Kriegführung eines fremden Staates, sondern auch das Bauen von Schiffen und jegliche Ausrüstung für gleiche Zwecke verboten, es wäre denn, dass die Krone mittelst Order im Staatsrat oder königlicher Proklamation (s. 15) die Erlaubnis hiezu erteilt.

Wenn überhaupt Verdacht vorliegt, dass ein Schiff für obige Zwecke gebaut worden, dann kann der Staatssekretär eine Detentionsorder ergehen lassen, um das Schiff am Auslaufen zu hindern (s. 22). Die gleiche Befugnis der Detention hat auch die Lokalbehörde des Bauortes, doch muss sie allsogleich davon den Staatssekretär verständigen (s. 25). Die endgültige Entscheidung und Nachprüfung dieser Verwaltungsacte steht dem Admiralitätsgerichtshof (Admiralty Division des High of Justice) zu und vollzieht sich in Form eines Rechtsstreites zwischen dem Schiffsinhaber und der Krone („in course of trial between the applicant and the Crown").

§ 283. Das Legen eines Kabels wurde vom Admiralitätsgericht nicht als Kontra gegen die Foreign Enlistment Act angesehen (Rechtsfall, The international 1871 3 Ad. and Ec. c. 321).

3. Das Privy Council, der Staatsrat, hat ein dem Staatssekretär analo haftungsrecht und Voruntersuchungsrecht. Wohlgemerkt, nur der Staatsrat a tution, nicht das einzelne Mitglied des Staatsrats. Dieses hat Privilegium, sich ohne die nötige Eigentümerqualifikation[1]), und ohne die k Ernennung als Friedensrichter einschwören zu lassen. Dann gilt der Warr solchen Privy Councillors für ganz England (Haycraft a. a. O. p. 46).

B. Die Ortspolizeibehörden.

Was sodann die Polizeiverwaltung der Kommunalbehörden anbelangt, so hier nur Grafschaften und Städte in Betracht. Stadtflecken (Urban sanitary I die nicht Stadtkorporationen sind, besitzen keine eigene Polizei, wenngleich der Town Polices Clauses Act dazu ermächtigt waren und bis 1898 noch Stadtflecken (der Distrikt „Hove“: siehe Renton a. a. O. vol. 1 O. p. 14 Polizeiverwaltung bestanden hat. Doch hat auch dieser letzte Stadtflecken 1898 um Verleihung von Korporationsrechten (Charter) angesucht, so dass keine Ausnahmen von obiger Regel bestehen.

1. In Städten.

Die Polizeiverwaltung ruht hier in der Hand des sog. „Watch Commit selbe wird vom Stadtrat gewählt und besteht aus dem Bürgermeister (M einem Drittel der Stadträte. Ein Quorum von 3 Mitgliedern genügt zur fähigkeit. Das Watch Committee stellt die Polizeiwachmänner (Constabler) a sie und regelt ihre Disziplin mit nachträglicher Genehmigung des Stadt kann auch die Polizeimannschaft als Feuerpolizeimannschaft bestimmen (c. 69 s. 7; 45/6 Vict. c. 50 Part. ix.) sowie mit der Kontrolle öffentlicher L der von Explosivstoffen, von Mass und Gewicht, von Molkereien, ferner mit führung der Tierseuchen- und Lebensmittelpolizei u. a. m. betrauen.

Vierteljährliche Berichte über den Stand der Mannschaft müssen die behörden dem Home office einsenden (45/6 Vict. c. 50 s. 191). Nicht alle Korporationen (boroughs) sind, haben eine eigene Polizeiverwaltung, wie oben gehört haben. Diese eigene Polizeiverwaltung erlangen nur solche Einwohnern (gerechnet nach dem letzten Census vor Verleihung der Ko qualität (45/6 Vict. c. 50 s. 215). Ferner sind alle Städte mit einer Bevölk unter 10000 (gerechnet nach dem Census 1881) seit dem Jahre 1889 mit den Gr in denen sie gelegen, für die Zwecke der Polizeiverwaltung in eins verschm Vict. c. 41 s. 39 [1]). Von den eben angeführten Normen sind nicht einmal selbst administrative Grafschaften für sich bilden, ausgenommen. Doch dürfen a die bisher eine eigene Polizeiverwaltung hatten oder vermöge ihrer Bevölk darauf Anspruch erheben können, sich für Polizeizwecke mit der Grafschaft, gelegen sind, oder mit benachbarten verständigen und vereinbaren, dass eine g Polizeimannschaft erhalten werde. Eine Order des Staatsrats stellt dann di Modalitäten fest. Die Vereinbarung kann durch Verfügung des Polizeiminist Secretary) wieder aufgehoben werden (3/4 Vict. c. 88 s. 14, 15; 19/20 Vict. 20). Im Falle solcher Uebereinkunft wird die gemeinsame Polizeimannschaft stablerchef (Chief Constable) der Grafschaft geleitet. Auch Städte, die Gr für sich sind, nützen diese Möglichkeit (s. Parl. Papers Nr. 207/ex. 1897) au

1) Jetzt aufgehoben für die Grafschaftsfriedensrichter durch ein Gesetz (6 Edw. VII. c. 16. s. 1).

Die Konstabler werden von einem Friedensrichter in Pflicht genommen (45/6 Vict. c. 50 s. 190; 31/2 Vict. c. 72 s. 12). Wenn sie eingeschworen sind, so haben sie die Befugnis, nicht bloss in der Stadt, sondern auch in der zugehörigen Grafschaft und in jeder Stadt oder Grafschaft, die innerhalb des Sieben-Meilenradius gelegen ist, ihres Amtes zu walten. Sie unterliegen aber auch innerhalb dieses Wirkungskreises den Weisungen der hier residierenden Friedensrichter (45/6 Vict. c. 50 s. 191). § 283.

Die Privilegien, die sie haben, sind vor allem das Verhaftungsrecht für den Fall, als genügender Grund zum Verdacht vorliegt, dass mindestens ein als felony bezeichnetes (also schweres) Delikt begangen worden sei (45/6 Vict. c. 50 s. 193). Wer einen Konstabler anfällt, oder ihm Widerstand leistet, kann, namentlich wenn der Widerstand ungerechtfertigt ist, in summarischer Weise abgestraft werden (s. 195 der oft zit. Act). Die amtlichen Berichte der Konstabler sind ebenso immun, wie Parlamentsverhandlungsberichte (Andrews v. Nott Bower 1895 1 Q. B. 888). Aus ihrer Amtsstellung ergeben sich auch gewisse Lasten im Verhältnis zu andern Staatsbürgern. Sie dürfen im allgemeinen an Parlaments- und Kommunalwahlen sich beteiligen, doch dürfen sie nicht das „canvassing", d. i. die Wahlbewerbung für andere Personen besorgen. (Gesetz von 1856 c. 69 s. 9; von 1887 c. 9 und von 1893 c. 6.) Wenn sie, ohne ständigen Wohnorten zu haben, nur Schlafstellen in Polizeibaracken besitzen, dann sind sie nicht wahlberechtigt. (Barnet v. Hickmott [1895] 1 Q. B. 691.) Für Pflichtversäumnis können sie von dem Watch Committee zur Verantwortung gezogen, und von ihm entlassen, vom Dienste supendiert, degradiert oder mit Geldstrafen belegt werden. (22/3 Vict. c. 32 s. 26.)

Die Leitung und das Kommando der Stadtpolizeimannschaft hat der Chef Constabler. Er wird von dem Watch Committee angestellt und entweder von diesem oder den Friedensrichtern der Stadt entlassen (s. 158 der Städte Act von 1882.) Eine Strafverfolgung kann er ohne Zustimmung des Watch Committee nicht beginnen, was jedenfalls einen Missstand darstellt, weil das Watch Committee aus Interessengruppen zusammengesetzt ist, gegen die er nicht selten polizeilich einschreiten sollte. Ausser den besoldeten Konstablern besteht ein Ehrenamt mit Annahmezwang, als Spezialkonstabler zu fungieren. Diese Dienstpflicht tritt dann in Wirksamkeit, wenn die besoldete Polizeimannschaft unzureichend ist (45/6 Vict. c. 50 s. 196). Doch ist sie heute unpraktisch geworden.

2. In Grafschaften.

Die Organisation der grafschaftlichen Polizeiverwaltung ist der in den Städten analog. Nur ist hier die Aufsichtsbehörde, nicht ein „Watch Committee", sondern das standing joint committee, das zur einen Hälfte aus Friedensrichtern besteht, als eine der letzten Konzessionen an die alte Landed Gentry, zur andern Hälfte vom Grafschaftsrat bestellt ist. Sodann hat hier der Chief Constabler eine freiere Stellung: er ernennt z. B. die Konstabler, während die Kommunalautorität, d. i. der Grafschaftsrat mehr von dem Polizeiministerium abhängt als der Stadtrat. Die Normen für Bekleidung, Ausrüstung und Disziplin schreibt der Minister gemäss der Act von 1839 (s. 3) vor. Diese Regulativen enthalten auch die qualifizierenden Bedingungen für das Amt des Chief Constable und der andern Konstabler. Wer in der Grafschaftspolizei als Konstabler dient, ist von dem Milizdienst und der Geschworenendienstpflicht befreit.

3. Die Metropole.

Sie hat eine eigene Polizei, die nicht kommunal ist, sondern staatlich und unter direkter Leitung des Polizeiministers (Home Secretary) steht. Sie verdankt einem Gesetz Sir Robert Peel's von 1829 (10 Geo. IV. c. 44) ihr Dasein. Der Bereich ihrer

§ 288. Wirksamkeit erstreckt sich nicht über die City, wohl aber über die ganze administrative Grafschaft von London innerhalb eines 15 Meilenradius von Charing Cross. Das ist der sog. Metropoliten Police District. Die Krone kann durch Staatsratsverordnung noch andere Teile hinzufügen als diejenigen, die ursprünglich den Wirkungsbereich bildeten. (10 Geo. IV c. 44 s. 4, 34, 35; 2/3 Vict. c. 47 s. 2; 51/2 Vict. c. 41 s. 40.)[1]).

Die Polizeimannschaft[2]) steht unter dem Befehl eines Chief Commissioner und 3 Assistant Commissioners[3]), die alle von der Krone mittelst warrant unter königlichen Handzeichen bestellt, zugleich Friedensrichter für London, die Grafschaften Middlesex, Hertford, Kent, Surrey, Essex, Berks und Bucks (10 Geo. IV. c. 44 s. 1; 2/3 Vict. c. 47 s. 4: 19/20 Vict. c. 2 s. 2; 47/8 Vict. c. 17 s. 2) und über der Themse, soweit sie durch diese Grafschaften fliesst (57/8 Vict. c. 182 ss. 284 f.), sind.

Sie dürfen sich jedoch an der gewöhnlichen friedensrichterlichen Tätigkeit in den Quartal- und Spezialsitzungen (Quarter- und Spezialsessions) nicht beteiligen, sie haben keine Verwaltungspolizei, sondern ausschliesslich Sicherheitspolizei zu üben. Nur ausnahmsweise sind ihnen Funktionen der Verwaltungspolizei erteilt z. B. die Befugnis warrants zur Aufhebung von Spielhöllen zu erlassen (Vict. c. 112). Ferner haben sie ein Recht der Lizenzerteilung für Kaminfeger, Hausierer, Droschken (Act von 1875 c. 70 s. 5; Act von 1871 c. 96; Act 1853 c. 33 ss. 2, 12, 169). Auch regulieren sie die öffentliche Kontrolle der Hunde (1881 c. 56 s. 5) und den Strassen- und Wagenverkehr in London nach der Metropolitan Streets Act von 1867 (30/1 Vict. c. 134). Desgleichen den Verkehr auf der Themse, insbesondere bei Ruderregatten u. dgl. m.

Die Konstabler werden von Chief Commissioner ausgemustert mit Genehmigung des Polizeiministers, der auch ihre Zahl bestimmt. Der Chief Commissioner kann auch Konstabler für gewisse ausserhalb des sogenannten Metropolitan Police Distrikt gelegene Lokalitäten ausmustern; so für die königlichen Paläste, Werfte und Militärstationen ausserhalb des Districts.

Der Bereich der Wirksamkeit der Konstabler erstreckt sich nicht bloss auf den Metropolitan District, sondern sie können in jedem beliebigen Teile Englands einen von einem Londoner Polizeirichter ausgefertigten Warrant, auch ohne irgendwelche besondere Ermächtigung (die gewöhnlich auf der Rückseite des Warrant von dem kompetenten Friedensrichter gegeben werden muss, sog. „backing“) ausführen. Dagegen dürfen nur sie und keine andern Konstabler innerhalb des Metropolitan Police District verwendet werden. (2/3 Vict. c. 47 ss. 11 f.) Die Disziplin der Mannschaft beaufsichtigt der Chief Commissioner unter Oberleitung des Polizeiministers, dessen Zustimmung er zum Erlasse der hiebei und sonst nötigen Regulative braucht.

Der gegenwärtige Präsenzstand der Londoner Polizeimannschaft beträgt ungefähr 16,846 Mann. Für die City besteht eine besondere Polizeiverwaltung, die aber nicht dem Polizeiministerium so unterstellt ist, wie die des Metropolitan Police District. Sie hat einen eigenen Commissioner an ihrer Spitze, der von dem Gemeinderat

1) Die Ausdehnung auf Trafalgar Square erfolgte 1844 durch Gesetz (7/8 Vic. c. 60). Die gesamte Flächenausdehnung beträgt gegenwärtig 639,42 Quadratmeilen. C.P. 1904 Nr. 2725.

2) Ihre Zahl beträgt nach dem neuesten Parlamentblaubuch (C.P. Nr. 2725) 14129 Konstabler, 2148 Sergeanten, 539 Inspektoren und 30 Superintendanten, zusammen 16846. Die Gesamtkosten für diese Mannschaft betrugen im Jahre 1904 1,450,218 £, welche von einem Steuerkapital von 49,766,916 £ erhoben wurden.

3) Die Tätigkeit dieser Behörde erfolgt hauptsächlich in 3 Departments, dem criminal investigation department, in welchem die Kriminalpolizei geübt wird, dem public carriages licensing department, welchem die Lizenzerteilung für Vehikel obliegt und dem lost property office für Fundpolizei.

der City (Common Council) ernannt und von der Krone bestätigt wird. Er kann nur vom Court of Aldermen oder von der Krone abgesetzt werden. Nach s. 9 der City Police Act von 1839 hat er das Recht der Anstellung von Konstablern, in Bezug auf die Regelung des Verkehrs, öffentlicher Prozession, Freudenfeier, Illuminationen und dergleichen hat er ein weitgehendes Regulativrecht, ähnlich wie der Polizeipräsident (Chief Commissioner) des Metropolitan Police District. § 233.

III. Die Kosten der Polizeiverwaltung.

Sie sind für Grafschaften und Grafschaftsstädte wie folgt geregelt. Bis zum Jahre 1887/88 erhielten die Grafschaften Staatsdotationen, darunter auch solche für Polizeiverwaltung, deren Kosten sie selbst aufbringen mussten. Desgleichen die Städte, und zwar sollte diese Staatsdotation die ¼ der Ausgaben für Bekleidung und Besoldung der Polizeimannschaft betrug, dann vorenthalten werden, wenn der vom Polizeiminister entsandte Inspektor die Wirksamkeit der Polizei innerhalb des Kommunalverbandes für ungenügend erklärte. Ehe jedoch die entgültige Entscheidung hierüber vom Polizeiminister erging, sollte der für die Polizeiverwaltung des Kommunalverbandes damals verantwortlichen Kommunalobrigkeit (Friedensrichter in der Grafschaft, Watch Committee in der Stadt) Gelegenheit zur Gegenäusserung gegen den Bericht des Inspektors geboten werden (Act von 1856: 19/20 Vict. c. 59 s. 16).

Seit dem Jahre 1888, d. i. der Local Governement Act (s. 20 ff.) werden statt der Dotationen Staatssteuern, wie wir oben hörten (S. 468), überwiesen. Aus dem Local Taxation Account, in den die überwiesenen Steuern fliessen, werden dann die einzelnen Grafschaften nach dem Verhältnis der im Jahre 1888 empfangenen Dotationen bedacht. Nur müssen sie sich mit den Grafschaftsstädten, d. h. den Städten, welche Grafschaften für sich bilden, auseinandersetzen, ebenfalls nach Massgabe der jeweiligen Vereinbarung oder nach Normen, welche für diese Zwecke besonders bestellte königliche Kommissäre (die Derby Commissioners) festgestellt haben. Die so nach der Auseinandersetzung erzielten Summen werden aus dem Local Taxation Account in einem besonderen Grafschaftsfond jeder Grafschaft, den sog. Exchequer Contribution Account geleitet. Es ist nun jede Grafschaft verpflichtet, aus diesem Fond die Hälfte ihrer eigenen Polizeikosten zu zahlen, desgleichen die Hälfte der Polizeikosten jeder Stadt innerhalb der Grafschaft, die keine Grafschaft für sich selbst (county borough) darstellt. Aehnlich hat jede Stadt, die Grafschaft für sich selbst ist, die Hälfte ihrer Polizeikosten dem Exchequer Contribution Account ab- und ihrem Polizeikonto (watch account) zuzuschreiben. Der Rest wird in Grafschaften und allen Städten durch eine Steuer, die in Grafschaften Police rate, in Städten Watch rate heisst, gedeckt. Die Watch rate in Städten darf nicht höher als 8 d. vom £ steuerbaren Reinertrages betragen.

Erfüllt die Stadt, die nicht Grafschaft für sich ist, nicht jene Bedingungen, die zu einem günstigen Urteil des vom Polizeiminister entsendeten Inspektors über die Wirksamkeit ihrer Polizei führen, dann wird sie auch nicht ihren Grafschaftszuschuss, der ihr aus den Steuerüberweisungen erwächst, erhalten. Das Geld bleibt in dem Grafschaftssäckel.

Befindet sich eine Grafschaft oder eine County Borough in ähnlicher Lage, dann muss sie die Hälfte einer Geldsumme zahlen, die den Kosten der Polizeiverwaltung in dem Jahre gleichkommt, wo diese Verwaltung ungenügend (inefficient) war.

Das missliche dieser von kontinentalen Beobachtern mitunter besonders hochgepriesenen „douce violence“, weil sie eine Kontrolle durch ministerielle „Rescripte“ überflüssig mache, besteht in zweierlei Uebelständen (s. Cannan im Spectator vom 29. Nov. 1902):

§ 283. 1. Die Staatszuschüsse zu der kommunalen Polizeiverwaltung werden unter die Kommunalverbände nach einem Schlüssel verteilt, der nicht den gegenwärtigen Kosten der Polizeiverwaltung, sondern denjenigen, die etwa vor 17 Jahren (1887/88) massgebend waren, entspricht.

2. Besteht die „douce violence" eigentlich nur gegenüber den Städten, die nicht Grafschaften für sich selbst sind. Für die andern Städten, d. i. den county boroughs und Grafschaften gegenüber ist sie gar nicht oder wenig praktisch. Zunächst nicht für die County boroughs. Jemehr diese nämlich aus dem Exchequer Contribution Account für Polizeizwecke ausgeben, destoweniger bleibt ihnen aus dieser Staatsüberweisung für andere Verwaltungszwecke und sie müssen für diese, durch erhöhte Kommunalsteuerauflagen aufkommen, so dass dieser Staatszuschuss für die Polizeiverwaltung für sie nur „rechnerische Bedeutung und Umständlichkeit der Buchführung bedeutet", worauf manche Stadt gerne verzichten würde, wenn sie dürfte. (S. Cannan a. a. O.) Die Grafschaften und die county boroughs haben überdies als Strafe nur die Hälfte von einer Summe zu zahlen, die sich als Aufwand für die ungenügende Polizeiverwaltung darstellt. Jeweniger sie also für ihre Polizeiverwaltung ausgegeben haben, desto geringer ist die Strafe. Fürwahr eine sonderbare Strafsanktion!

In der Metropole, d. h. im Metropolitan Police District, wird die Erhaltung der Polizei zum grossen Teile aus Staatsmitteln erhalten. Die den Polizeidistrikt bildenden Grafschaften haben nur 4 d. vom £ steuerbaren Reinertrages zu zahlen. Auch das ist höchst sonderbar und wenig gerecht, da wenn z. B. der Wert der Steuerkapitalien der zum Polizeidistrikt gehörigen Grafschaftskirchspiele steigt, die übrigen Grafschaftsteile, die ausserhalb des Distrikts liegen, darunter zu leiden haben, denn jener Zuschuss der Kommunen erfolgt aus ihrem Exchequer Contribution Account, der ja den Staatszuschuss für den ganzen Umfang der in Frage kommenden Grafschaft oder County borough darstellt. Bemerkt sei noch, dass aus den genannten Zuschüssen des Staates auch aussergewöhnliche Kosten der kommunalen Polizeiverwaltung bestritten werden, so z. B., wenn innerhalb eines kommunalen Polizeibezirks im Falle befürchteter Unruhen eine Erhöhung der Konstablerzahl nötig wird. (52/3 Vict. c. 45 s. 25 und Reg. v. Yorkshire West Riding County Council (1895) 1 Q. B. 805.)[1]).

Die Polizeipension wird weiter unten näher berücksichtigt werden. Hier sei nur erwähnt, dass der Staatszuschuss hiefür 150 000 £ für den Metropoliten Police Distrikt, 50 000 £ für die obigen Kommunalverbände beträgt.

IV. Die Kontrolle der Polizeiverwaltung.

Inwiefern dieselbe sich auf die in England vorwiegend kommunalen Polizeiverordnungen erstreckt, und teils vom Polizeiministerium, teils vom Ministerium für Selbstverwaltung geübt, wird im folgenden noch gezeigt werden.

Hier seien nur noch die übrigen Befugnisse des ersteren erörtert:

1. Der Polizeiminister übt Kontrolle über die Mannschaft der Grafschaften durch Sanktionierung der von den Lokalbehörden aufgestellten Polizeireglements und durch Inspektion der Tüchtigkeit der Mannschaft (ausgeführt durch besondere Polizeiinspektoren), wonach sich die Höhe der obengenannten Staatszuschüsse bemisst. Er muss auch seine Zustimmung zur Ernennung des von der Lokalbehörde gewählten Chief Constable geben. Er kann auch, wenn die Polizeiverwaltung einer Commune gar übel ist, ex officio eine Untersuchung einleiten lassen [2]).

---

1) In dem konkreten Rechtsfalle handelte es sich um die Forderung einer Stadt gegen den genannten Grafschaftsrat auf Zahlung von Polizeikosten für Konstableraushilfe aus der Metropole, die durch ausserordentliche Verhältnisse (einen Kohlenstreik) nötig geworden war.

2) So fand eine solche Inquiry in Manchester statt. Der von dem Minister damit

2. Die Mannschaft der Städte betreffend, erstreckt sich seine Oberaufsicht nur auf deren Tüchtigkeit, wie in den Grafschaften. § 233.

3. In der City von London hat er nur die Bestätigung des vom Mayor und den Aldermen gewählten obersten Chief Commissioner durch die Krone zu veranlassen, sowie das von der Lokalbehörde aufgestellte Polizeireglement zu sanktionieren. Im übrigen London, das als „Metropolitan Police District" bezeichnet wird, übt er unmittelbare Kontrolle über die Polizeimannschaft aus, indem er den Oberbefehlshaber, den Chief Commissioner, und seine Assistenten der Krone zur Ernennung vorschlägt, mitunter auch in polizeiliche Details eingreift und das Polizeireglement für diese Mannschaft selbst feststellt.

4. Vom Home Secretary werden die bezahlten Polizeirichter (Recorders und stipendiary Magistrates), die in privilegierten Städten die Funktionen der Friedensrichter haben, der Krone zur Ernennung vorschlagen und die Geschäftsordnung der Polizeigerichte in der Metropole (metropolitan police courts) geregelt. (2/3 Vict. c. 7 ss. 15 und 16.)

Wie überall, so erhebt sich auch hier der Ueberbau der parlamentarischen Kontrolle. Die Berichte der Polizeiinspektoren, die dem Polizeiminister alljährlich über den Stand der kommunalen Polizeiverwaltung zu machen sind, werden alljährlich dem Parlament vorgelegt (19/20 Vict. c. 56 s. 15).

Sodann ist im Unterhause ein eigenes ständiges Committee for Police and Sanitary Regulations vorhanden, über dessen Wirksamkeit wir schon oben gesprochen haben (Bd. I. S. 569 f.).

Der Umfang der Polizeigewalt. § 234.

I. Im allgemeinen.

Die Polizeigewalt nach englischem Rechte unterscheidet sich sehr wesentlich in ihrem Umfange von der auf dem Kontinent, insbesondere in Deutschland, herrschenden: sie ist dort mehr begrenzt und eingeengt als hier. Namentlich an folgenden Punkten ist dies zu erkennen:

1. Die Polizeiverordnungsbefugnis liegt vorwiegend in den Händen von Kommunalbehörden, die nach Ablauf bestimmter Zeitperioden wieder wählbar, von der Volksmeinung mehr abhängen und kontrolliert werden.

2. Die Polizeiverordnung kann nur auf Grund gesetzlicher Ermächtigung erlassen werden. Ein solches Verordnungsrecht kann sich nicht preater legem auf blosses Gewohnheitsrecht stützen [1]).

Allgemein gehaltene Gesetzesklauseln, wonach die Polizeibehörden zum Erlass von Polizeiverordnungen, für die Erhaltung der guten Ordnung („for the good rule and government" s. 23 der Städteact von 1882, 46 Vict. c. 50) oder zur Beseitigung von Polizeiwidrigkeiten (nuisances) ermächtigt werden, gibt es auch hier. Aber die erlassene Polizeiverordnung wird vorkommendenfalls nicht bloss, wie bei uns, auf ihre

betraute Kommissär hat kein Recht, die Zeugen zwangsweise vorzuführen, sie unter Eid zu nehmen, Zeugengelder zu zahlen. S. Times vom 25. Mai 1897 p. 11. Nach preussischem Rechte stände dem nichts entgegen. Siehe Schwartz, Verfassungsurkunde für den preussischen Staat 1898 S. 61 und die dort zit. Rechtsfälle.

1) Wie dies z. B. für das deutsche Verwaltungsrecht anerkannt wird; gleichviel ob man dies, wie Georg Meyer (Deutsches Staatsrecht, bearbeitet von Anschütz, 6. Aufl. S. 650) als ein allgemeine Ermächtigung erteilendes oder als ein speziell regulierendes, wie Rosin, Das Polizeiverordnungsrecht in Preussen, 2. Aufl. 1895 S. 64 Anm. 2 im Anschlusse an die Rechtsprechung des O.V.G., sich denkt.

§ 234. Gesetzesmässigkeit, sondern auch auf ihre Zweckmässigkeit (resonableness) durch die ordentlichen Gerichte geprüft.

3. Die Polizeiverfügung (order) kraft allgemeinen Verwaltungsbefehles, ja selbst die polizeiliche Zwangsverfügung, gestützt allein auf den allgemeinen Verwaltungsauftrag der Polizei[1]) ist ausgeschlossen. Nur auf Grund sorgsamster gesetzlicher und äusserst detailierter Ermächtigung ist die Verwaltungsverfügung der Polizeibehörden zulässig.

4. Die Handhabung des Polizeizwanges ruht beinahe ausschliesslich in den Händen von Polizeigerichten, ordentlichen Gerichten, oder Friedensrichtern, die wegen ihrer unabhängigen Lebensstellung und des von ihnen gehandhabten Verfahrens mehr kontinentalen Gerichten als Verwaltungsbeamten gleichen.

Dieser Grundsatz, dass der Polizeizwang prinzipiell allein in die Hände richterlicher oder ihnen gleichstehender Behörden gelegt werden soll, ist nur eine Fortwirkung des Artikels 39 der Magna Charta, wie er namentlich von der revolutionären Jurisprudenz des 17. Jahrhunderts gedeutet wurde (wenngleich er ursprünglich ganz andern Sinn hatte: siehe als Beleg hiefür Petition of right Art. III. und IV.): Nullus liber homo capiatur, vel imprisonatur, aut dissaisiatur, aut utlagetur, aut exuletur, nec super eum ibimus, nec super eum mittemus, nisi per legale judicium parium suorum vel per legem terrae. Freilich das judicium parium hat sich im Polizeigericht, wie wir sehen werden, verloren, aber die Forderung des „per legem terrae“ oder wie die Amerikaner sagen des „due process of law“, des gerichtlichen Verfahrens, ist geblieben.

Nur in jenen Fällen wo Polizeizwang zur Exekution eines Polizeibefehls als physischer Zwang nötig wird, haben Konstabler und ähnliches Exekutivpersonal die vom Gesetze gewährten Zwangsmittel zur Verfügung. Wo es aber auf Diskretion bei Anwenden von Zwangsmitteln ankommt, sind nur richterliche oder quasirichterliche Funktionäre damit betraut.

§ 235. Die Polizeiverordnung (by-law).

I. Förmliche Voraussetzungen.

Zum Erlass der Sicherheitspolizeiverordnungen („for the good rule and government“) ist allein Grafschafts- und Stadtrat befugt, zum Erlass von Verordnungen auf dem Gebiete der Sanitäts-, Wege-, Baupolizei auch der Distriktsrat („for the prevention of nuisances“).

Die Form, die bei Erlass einer Sicherheitspolizeiverordnung für Grafschafts- und Stadtrat vorgeschrieben, ist wie folgt (s. 23 der Städte act von 1882 und s. 16 der Local Government Act von 1888): es müssen $^2/_3$ des Grafschafts- resp. Stadtrats bei der Beschlussfassung zugegen sein. Die Wirksamkeit der Polizeiverordnung tritt erst ein, wenn 2 Voraussetzungen erfüllt sind:

a. wenn sie nach ihrem Erlass 40 Tage lang vor dem Kommunalamt angeschlagen war.

b. wenn sie, versehen mit dem Kommunalsiegel, nach ihrem Erlass gleich an den Minister des Innern, den Home Secretary abgesendet worden ist und die Krone im Staatsrat nicht innerhalb von 40 Tagen (auf Anempfehlung des Home Secretary) die Verordnung ausser Kraft gesetzt hat[2]). Auch kann die Krone innerhalb der oben genannten Frist

1) Wie dies für das deutsche Recht z. B.: Anschütz, Verwaltungsarchiv I 456 ff. Rosin, Polizeiverordnungsrecht S. 19 ff. und O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht I. S. 272 anerkennen. Für das österreichische Recht s. Brockhausen in Grünhut's Ztschr. Bd. 23. S. 450 ff.

2) Doch sind die oben genannten 40 Tage keine Präklusivfrist für die Regierung, die

von 40 Tagen eine bestimmte Vakanz, innerhalb deren die oben genannte Verordnung nicht in Kraft treten darf, anordnen. § 235.

Die Kontrolle des Home Secretary[1]) hierbei ist eine sehr umfassende und eingehende. Namentlich wird sehr darauf geachtet, dass die Kommunalbehörden den ihnen durch Gesetz vorgeschriebenen Rahmen durch ihre Verordnungsgewalt nicht überschreiten. Der Attorney General sagte hierüber (Parl. D. 1897 vol. 45 p. 657): the Home office insists on all by-laws being submitted in draft that they are carefully examined and critizised and that the Secretary of State constantly requires the withdrawal of by-laws which appear likely to by oppressive or too stringent in their operation".

Handelt es sich aber um Polizeiverordnungen zur Beseitigung von Polizeiwidrigkeiten, die vom Grafschafts- bezw. Stadtrat zu erlassen sind, oder um bau-, sanitäts- und wegepolizeiliche Anordnungen des Distriktsrates, so ist die folgende Form zu beobachten (s. 182 ff. der Public Health Act von 1875):

Zur Rechtsverbindlichkeit der Verordnung gehört die Bitte um Bestätigung derselben, die an das Ministerium für Selbstverwaltung, das Local Government Board zu richten ist. Ein Monat vor diesem Antrag auf Bestätigung muss die Absicht hievon in den Lokalblättern bekannt gegeben und der Entwurf der Verordnung auf dem Kommunalamt zu jedermanns Einsicht aufgelegt werden.

Insbesondere muss jedem Steuerzahler, ohne dass irgend welche Gebühr oder Entschädigung abverlangt wird, die Polizeiverordnung im Entwurf vorgewiesen werden. Für die letztgenannte Art von Polizeiverordnungen schreibt das Ministerium für Selbstverwaltung die sog. Model-By-Laws vor, was den Zweck hat, Uniformität zu erzielen und ausserdem die Kommunalbehörde davor sichert, dass eine dem Ministerium zur Sanktion vorgelegte Verordnung einfach wegen Form- resp. Gesetzwidrigkeit zurückgewiesen wird.

Alle die genannten Polizeiverordnungen dürfen kein höheres Strafmass als 5 £ Geldstrafe ansetzen. Handelt es sich um Delikte, die durch fortgesetzte Handlungsweise immer von neuem begangen werden können, so darf kein höheres Strafmass als 40 sh. für den Tag angesetzt sein (s. 183 des Public Health Act). Die Strafen sind im summarischen Polizeiverfahren (summary jurisdiction) aufzuerlegen.

II. Gegenstand der Polizeiverordnung.

Ehe wir die materiellen Voraussetzungen, unter denen eine Polizeiverordnung gültig ist, ins Auge fassen, sei zunächst die Legaldefinition derselben gegeben. Eine Polizeiverordnung, technisch by-law genannt, ist, wie Lord Russel im Rechtsfalle Kruse v. Johnson (1898 20. B. 91) sagte, eine Verordnung, die das Publikum oder einen Teil des Publikums berührt und die erlassen wird von einer Autorität, die gesetzlich ermächtigt ist, etwas zu gebieten oder zu verbieten, wobei diese Anordnung begleitet ist von einer Strafsanktion, gesetzt auf die Nichtbefolgung („A by-law .... I take to be an ordinance affecting the public, or some portion of the public imposed by some autority clothed with statutory powers ordering something to be done and accompanied by some sanction or penalty for its non-observance"). Wenngleich sich die Verordnung nur auf solche Gegenstände beziehen darf, welche das Publikum oder einen Teil

---

auch nach dieser Zeit eine Verordnung ausser Kraft setzen kann (Elwood v. Bellock 1884, 2 Q. B. 383).

1) resp. des Ministeriums für Selbstverwaltung, wenn es sich um Gesundheits-, Wege- und Wasserpolizei handelt. Nicht weniger als 500 solcher Polizeiverordnungen waren dem Local Government Board im Jahre 1904/5 vorgelegt und dies soll die jährliche Durchschnittsziffer überhaupt sein. Report of the Local Government Board 1904/5 (Cd. 2661).

§ 235. desselben angehen, so kann sie doch auch in Privatrechte, insbesondere in das Privateigentum eingreifen. So wurde eine Polizeiverordnung, welche das Aufstellen von Schiessbuden, Karussellen und dergl. in der Nähe von öffentlichen Strassen oder Plätzen verbot, für gültig erklärt (Teale v. Harris, 1896 60: Justice of the Peace p. 744). Desgleichen eine Polizeiverordnung, welche in Häusern, Gärten etc., die nahe an der Strasse oder einem öffentlichen Platze liegen, den Gebrauch heftiger, schmähender, profanierender, unanständiger oder obszener Sprache, Geberde oder Aufführung verbot (Mantle v. Jordan 1897, 1 Q. B. 248).

Eine Polizeiverordnung muss, um unanfechtbar zu sein, folgende Voraussetzungen erfüllen:

1. Sie darf nicht gegebenen Gesetzen oder dem common law widersprechen. Darin liegt auch ausgesprochen, dass sich jede Polizeibehörde nach Tunlichkeit selbst jeder Wiederholung des in Gesetzen bereits Angeordneten enthalten soll. Jedenfalls ist eine Polizeiverordnung, welche eine gesetzliche Anordnung, z. B. die Public Health Act von 1875, abzuändern oder zu amendieren anstrebt, ungültig (Zirkular des Local Government Board vom Juli 1877, abgedruckt in Mackenzie and Handford Model By-laws 1899, vo. I. p. 10).

Wo durch Gesetz bereits Strafen angedroht sind, darf wegen desselben Tatbestandes die Polizeibehörde nicht noch ihrerseits Strafen anordnen. Wo aber dies nicht der Fall ist, steht es der Polizeibehörde zu, sogar einen neuen Straftatbestand zu schaffen[1]). So darf die Polizeibehörde einer jeden Person, die sich auf öffentliche Plätze oder Strassen begibt, um unerlaubte Glücksspiele zu veranstalten, dies bei Strafe verbieten, trotzdem bereits eine Act von 1867 drei oder mehreren Personen das Glücksspielen (betting) auf offener Strasse verbietet (White v. Morley 1899. 2 Q. B. 34).

2. Die Polizeiverordnung darf nicht unbestimmt sein, sondern das Gebot oder Verbot muss ganz genau begrenzt sein und den Inhalt des Gebotes oder Verbotes genau erkennen lassen. Eine Polizeiverordnung, welche die absichtliche Belästigung von Personen, die öffentliche Strassen passieren, im allgemeinem verbot, während andere, von derselben Obrigkeit erlassene Verordnungen die Belästigungen in einzelnen Fällen genau spezifiziert hatten, wurde deshalb wegen „Unbestimmtheit“ für ungültig erklärt (Nash v. Finlay, 1901. 66 J. P. 183). Auch die Strafsanktion muss bestimmt sein und darf weder dem Ermessen des Richters überlassen sein noch den durch das Gesetz fixierten Rahmen überschreiten (Clarke v. Tucker, 2 Ventr. 183). Doch kann in der Verordnung auch die Befugnis der Strafmilderung vorbehalten sein (Piper v. Chappel, 14 M. and W. p. 624).

3. Die Polizeiverordnung muss gleichmässig alle Personen treffen, es darf sich nicht um ein Ausnahmsrecht zu Lasten bestimmter Personen handeln. So wurde eine Verordnung für ungültig erklärt, welche einer bestimmten Kategorie von Kaufleuten den Handel in einem bestimmten Stadtviertel untersagte, trotzdem kein Anlass aus Gründen der Sicherheits- oder Gesundheitspolizei hiefür vorlag (Toronto Municipal Corporation v. Virgo, 1896 A. C. 88).

---

1) Siehe Gentle v. Rapps 1902 K. B. 160. Aehnlich auch das preussische Recht. Siehe v. Arnstedt, Das preussische Polizeirecht 1905 S. 413 und den dort zit. Rechtsfall. Für das deutsche Recht siehe Oppenhoff, Das Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich 14. Aufl. 1901 S. 919 Nr. 44: „Die Polizeiverordnungen dürfen keine Bestimmungen enthalten, welche mit den Gesetzen oder den Verordnungen einer höheren Instanz in Widerspruch stehen. Demgemäss können gesetzlich bereits verpönte Handlungen nicht anderweitig zum Gegenstand polizeilicher Strafandrohung gemacht werden. Dagegen ist es statthaft, dass Gegenstände, welche an sich gesetzlich geregelt sind, mit Rücksicht auf örtliche Bedürfnisse noch eine ergänzende Regelung durch Polizeiverordnung erfahren.“

§ 235. 4. Die Polizeiverordnung darf nicht ultra vires sein, d. h. sie darf nicht den Zweck überschreiten, den sie kraft gesetzlicher Delegation erfüllen soll. Deshalb müssen solche Verordnungen strikt interpretiert werden (25 Q. B. 335. Rolles v. Newell).

Eine gesetzliche Anordnung, welche das Recht zu Baupolizeiverordnungen gibt, inkludiert durchaus nicht die Befugnis zur Anordnung des Niederreissens, wenn den vorgeschriebenen Baubedingungen nicht entsprochen wird (Brown v. Holyhead, 32 L. J. Ex. 25).

Selbst das ist zweifelhaft, ob eine Polizeiverordnung, welche eine Strafsanktion auf ihre Nichtbeobachtung setzt, zulässig ist, wenn nicht dies im Gesetz ausdrücklich gestattet worden (siehe Chaster on the Powers of executive eofficers 5. ed. 1899 p. 93)[1]. Wie eng die Polizeiverordnungsbefugnis ausgelegt wird, geht aus folgendem Fall hervor: die Fischereipolizeibehörde eines Flusses hatte durch Gesetz die Befugnis erhalten, Polizeiverordnungen zu erlassen, welche den Gebrauch von Fischnetzen regeln. Die Verordnung einer solchen Behörde, welche während einer bestimmten Zeit den Gebrauch aller Netze, bis auf den des Schlepp- oder Grundnetzes (trawl) verboten hatte, wurde für ungültig erklärt (Pidler v. Berry 53 J. P. 6 und Wood v. Venton 54 J. P. 662)[2].

5. Die Polizeiverordnung muss „reasonable", d. h. zweckmässig sein, insbesondere den lokalen Verhältnissen, für die sie erlassen, angepasst sein. Doch die neueste Rechtssprechung seit dem Rechtsfall Kruse v. Johnson (1898, 2. Q. B. 91) hat den Begriff der „reasonablenes" bedeutend eingeschränkt, insbesondere den Lokalbehörden es überlassen, eigene Richter in Bezug auf lokale Zweckmässigkeit der Verordnung zu sein. Der berühmte Lord Russel of Killowen, Chief Justice, sagte: Ich will nicht gesagt haben, dass es nicht Fälle geben kann, in welchen es die Pflicht der Gerichte wäre, solche Polizeiverordnungen als ungültig, weil unvernünftig zu erklären. Aber unvernünftig (unreasonable) in welchem Sinne? Wenn sie z. B. in parteiischer Absicht erlassen worden, wenn sie ungleichmässig auf einzelnen Klassen der Bevölkerung lasten, wenn sie offenbar ungerecht (manifestly unjust) sind; wenn sie mala fides verraten, wenn sie einen so bedrückenden und grundlosen Eingriff in die Rechte des ihnen Unterworfenen bedeuten, dass dafür keine Rechtfertigung vor dem Verstand eines vernünftigen Mannes zu finden ist („if they involved such oppressive or gratuitous interference with the rights of those subject to them as could find no justification in the minds of reasonable men"), dann kann der Gerichtshof sagen: Das Parlament hatte niemals die Absicht, Ermächtigung zu solchen Normen zu geben. Sie sind unvernünftig und „ultra vires". Aber dies allein ist der Sinn, dass die Frage der „unreasonablenes" ins Auge gefasst werden darf. Eine Polizeiverordnung ist nicht deshalb schon unvernünftig, weil einige Richter glauben, sie gehe weiter als vernünftig, nötig oder zweckmässig ist, oder weil sie nicht begleitet ist von einer Voraussetzung oder Ausnahme, welche nach einiger Richter Ansicht darin enthalten sein müsste. Sicherlich ist es nicht zu viel gesagt, wenn behauptet wird, dass in Angelegenheiten, welche die Bewohnerschaft einer Grafschaft direkt und hauptsächlich betreffen, die das Recht

1) Für das preussisch-deutsche Recht ist diese Frage bekanntlich zu bejahen (siehe Rosin a. a. O. S. 75).

2) Das steht so ungefähr in diametralem Gegensatz zu dem, was v. Arnstedt, Das preussische Polizeirecht Bd. I. 1905, für das preussische Recht ausführt: „Sie (d. i. die Polizeiverordnungen) dürfen sich immer nur innerhalb des Rahmens des bestehenden Rechts und der aus ihm hervorgehenden Verpflichtungen bewegen, welche durch polizeiliche Vorschriften nicht geändert, sondern nur näher ausgestaltet werden können." Siehe auch Entscheidungen des preuss. O.V.G. Bd. 8. S. 356 und Bd. 10. S. 206 (Reinigung des Bürgersteigs!) Im englischen Recht ist solch „nähere Ausgestaltung", wenn sie nicht durch Gesetze gegeben, unzulässig.

§ 235. hat, die ihr am geeigneten scheinenden Person als Kommunalrepräsentanten zu wählen, solche Repräsentanten mit besserem Grunde als Beurteiler ihrer Bedürfnisse angesehen werden dürfen, als die ordentlichen Richter."

Wenn demnach eine gewisse Einschränkung des Prüfungsrechtes der Verordnung in Bezug auf die Zweckmässigkeitsfrage durch die moderne Spruchpraxis eingetreten ist, so ist es dennoch nicht beseitigt. Dies zeigt auch der nach obigem entschiedene Rechtsfall White v. Morley (1899 2 Q. B. 34). Hier sagte Richter Chaunel: „Ich denke, das Prinzip obiger Entscheidung, d. i. im Rechtsfall Kruse v. Johnson, ist dies, dass, wo eine Handlung als Polizeiwidrigkeit (nuisance) angesehen werden kann, es dem Ermessen der Lokalobrigkeit überlassen bleibt, diese Handlung wirklich zur polizeiwidrigen durch Verordnung zu stempeln. Das Gericht kann dann nur sagen, ob es überhaupt vernünftigerweise (reasonably) nützlich sei, dass die verbotene Handlung an sich betrachtet, als eine Polizeiwidrigkeit angesehen würde. Aber es kann nicht prüfen, ob der verbotene Akt in der betreffenden Lokalität als Polizeiwidrigkeit zweckmässiger zu behandeln wäre." Dazu ist ferner zu beachten, dass, wie Richter Mathew ausführte, die Entscheidung im Rechtsfall Kruse v. Johnson durchaus nicht für andere Fälle bindend ist, und die Sache an den Appellhof des Reiches zu bringen, wodurch sie auch bindende Kraft für alle künftigen Entscheidungen der King's Bench gewinnen würde, ist ausgeschlossen, da in Fragen des Polizeistrafrechtes die King's Bench immer endgültig entscheidet.

Für Sicherheitspolizeiverordnungen im engern Sinne gelten noch die folgenden Erfordernisse (s. 23 der Act 45/6 Vict. c. 50 und s. 16 der Act 51/2 Vict. c. 41):

6. Die Polizeiverordnung muss entweder „for the good rule and government", also für die Erhaltung der öffentlichen Ordnung, oder „for the prevention of nuisances" zur Abwendung von Polizeiwidrigkeiten erlassen sein. Nun könnte dies den Anschein erwecken, als ob wir es hier mit diesen Schranken so zu verstehen haben, wie mit der allgemeinen Ermächtigungsklausel zu Polizeiverordnungen, wie sie z. B. durch das allgemeine Landrecht § 10, II. 17 für Preussen zu Recht besteht:

„Die nötigen Anstalten zur Erhaltung öffentlicher Rechte, Sicherheit und Ordnung [1]) und zur Abwendung der dem Publikum oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahr" [2]). Man sieht, was den Wortlaut anlangt, sehen sich die Bestimmungen des preussischen und englischen Rechts in diesem Punkte sehr ähnlich.

Sehen wir aber näher zu, so sind die Engländer von einer allgemeinen Ermächtigungsklausel zu Polizeiverordnungen sehr weit entfernt. Vor allem ist das, was Polizeiwidrigkeit (nuisance) im technischen Sinne sein soll, genau durch Common law oder durch Gesetz ausdrücklich vorgeschrieben, wie wir im nächsten Paragraphen zeigen wollen. Also ist von vornherein das weitreichende Ermessen der Polizeibehörden, in Bezug auf das, was „Gefahr" im polizeilichen Sinne bedeutet, ausgeschlossen.

Aber auch die obige Formel „zur Erhaltung der öffentlichen Ordnung", „for the good rule and government", ist nur scheinbar allgemein. Sie enthält in der Wirklichkeit ihre Begrenzung dadurch, dass die Gerichte die Polizeiverordnung auch auf ihre Zweckmässigkeit überprüfen können. Durch Ausübung dieses Prüfungsrechtes haben die Gerichte gewisse Gruppen von Polizeiverordnungen als einwandfrei zugelassen, und dies hat nun die Bedeutung, dass, wenn neue Verordnungen unter eine der anerkannten Gruppen oder Typen fallen, sie unangefochten bleiben. Als solch anerkannte Gruppen gelten z. B. Polizeiverordnungen, welche das Musikspiel auf offener Strasse verbieten, wenn ein

1) Englisch „good rule and government"!
2) Englisch „for the prevention of nuisances".

Hausbewohner oder ein Konstabler es verlangt, ferner solche, welche die Anbringung § 235. von Laternen bei Holzfuhren, die nach Sonnenuntergang unterwegs sind, gebieten, ferner Polizeiverordnungen, die das Wetten auf offener Strasse verbieten, u. a. m. Was an Polizeiverordnungen nicht unter die von den Gerichten bereits anerkannten Gruppen gehört, setzt sich dem Risiko aus, von den Gerichten auf seine Zweckmässigkeit „reasonablenes“ überprüft zu werden.

Im Effekt kommt diese Art der gegenständlichen Begrenzung des Polizeiverordnungsrechts auf das preussische Gesetz vom 11. März 1850 (G. S. 265) heraus, bis auf den einen aber wichtigsten Punkt, nämlich, dass in England keine Generalklausel vorhanden ist, wie sie dem § 6 Abs. i des genannten Gesetzes entspricht, wonach Gegenstand des Polizeiverordnungsrechtes ist: „alles andere, was im besondern Interesse der Gemeinden oder ihrer Angehörigen geregelt werden muss“.

In dem Fehlen dieser Clausula generalis und der bekannten des allgemeinen Landrechts § 10 II. 17 liegt der Hauptunterschied des englischen von dem preussisch-deutschen Recht. Dazu kommt noch folgendes:

Während nach unserem Recht zur Anfechtung einer Polizeiverordnung eine besondere Verletzung subjektiven Rechts[1]) gehört, muss sich nach englischem Recht eine Polizeiverordnung in ihrer Gültigkeit förmlich durchsetzen und einen processus diaboli durchmachen, denn wie viele Klippen in Gestalt der oben angeführten Voraussetzungen liegen auf ihrem Weg und wie leicht kann sie daran stranden! Im Sinne dieses Unterschiedes ist es auch begründet, dass by-laws immer strikte zu interpretieren sind, wie wir oben gehört haben, dass ferner, wenn auch zur Erreichung eines Verwaltungszweckes eine Polizeiverordnungsbefugnis gewährt ist, diese über den strikten Rahmen der gesetzlichen Ermächtigung nicht hinausgehen darf. Deshalb ist es nicht zulässig, die zu jenem gebotenen Verwaltungszweck führenden Mittel auf dem Wege der Polizeiverordnung anzuordnen, wenn bloss dieser Verwaltungszweck und seine polizeiliche Anordnung vom Gesetze gestattet sind. Sehr prägnant ist es in der Ausführungsanweisung des Ministeriums für Selbstverwaltung vom Juli 1877 (a. a. O.) zum Ausdruck gebracht: „Parliament has specified a variety of purposes for which by-laws may be made. For those purposes alone are by-laws authorised; and as the Court of Queens Bench decided in the case of R. v. Wood (1885, S. C. nom. R. v. Rose 24 L. J. [N. S.] M. C. 130) sanitary authorities cannot legally assume the power of by-laws for carrying out the general objects of the Act. It follows therefore that every by-law must be strictly be limited with reference to the terms of specific enactment from which its force derived. Any attempt, by the strained construction of any such enactment, to extend the range of a bylaw should especially be avoided.“ Das preussisch-deutsche Recht steht, wie wir sahen (oben S. 507 A. 2) auf dem entgegengesetzten Standpunkt.

Bemerkt sei noch zum Schlusse, dass eine Polizeiverordnung zum Teile für gültig, zum Teile für ungültig durch die Gerichte erklärt werden kann (Stricland v. Hayes, 896, 1 Q. B. 290).

3. Die Verkündigung von Polizeiverordnungen.

Hiefür ist durch die Municipal Corporation Act von 1882 (s. 23 [3]) vorgeschrieben, dass bei städtischen Polizeiverordnungen diese 40 Tage vor ihrer Rechtsverbindlichkeit vor der Stadthalle (town hall) angeschlagen sein müssten. Analoges gilt auch für Polizeiverordnungen des Grafschaftsrates (s. 16 der Local Government Act von 1888).

Strengere Formen sind zu erfüllen, wenn es sich um sanitätspolizeiliche Vor-

1) Statt aller andern § 127 Abs. 2 des preussischen Gesetzes über die allgemeine Landesverwaltung: „Den Kläger in seinen Rechten verletze“.

§ 235. schriften, nicht eigentlich um sicherheitspolizeiliche handelt. Hier sind nach der Public Health Act von 1875 (s. 185 ff.) die folgenden Formen zu beobachten:

Ein jedes by-law der genannten Art muss gedruckt und im Amtslokal aufgehängt d. i. zu jedermanns Kenntnis gebracht werden. Jedem Steuerzahler ist auf Verlangen eine gedruckte Kopie der Verordnung auszuhändigen. Schliesslich ist, wenn Polizeiverordnungen eines ländlichen Distriktsrats in Frage kommen, eine Kopie derselben den Armenaufsehern jeder Landgemeinde innerhalb des Distrikts zur Aufbewahrung in den Gemeindearchiven nach vorheriger Einsichtnahme durch die Steuerzahler zu übersenden. Die Einsichtnahme durch die Landesgemeindesteuerzahler kann zu jeder vernünftigen Tageszeit (at all reasonable hours) begehrt werden.

Bemerkt sei noch, dass Polizeiverordnungen, die für die Grafschaft erlassen sind, keine Geltung innerhalb einer mit Korporationsrechten ausgestatteten Stadt (borough) haben, wenngleich die letztere gar nicht aus dem Grafschaftsverbande ausgeschieden ist.

Die Verkündigung von Polizeiverordnungen hat in England eine ganz andere Bedeutung als bei uns. Bei uns hat der Richter nur die Tatsache zu prüfen, ob die Verkündigung im Amtsblatt erfolgt ist. Die Verkündigung muss dem Richter nachgewiesen werden; was in Preussen gewöhnlich durch Abschrift unter Hinweis auf die Verkündigung gegenüber dem Amtsgericht des Geltungsbereiches geschieht[1]). Ob die Verordnung, die verkündet worden, auch juristisch existent ist, hat der Richter nicht zu prüfen. In England steht ihm dieses Prüfungsrecht zu, da es, wie bei Gesetzen, so auch bei Polizeiverordnungen keine Publikation im formellen Sinne, wo die Rechtsverbindlichkeit an einen Formalakt geknüpft ist, sondern nur eine Publikation im materiellen Sinne gibt. Es gibt daher keine Amtsblätter in England für die Verkündigung von Polizeiverordnungen. Es genügt ferner in England nicht die gedruckte Kopie der Polizeiverordnung zum Nachweis ihrer Existenz (Drew. v. Harlow 1875, 39 J. P. 420).

Vielmehr muss zur Kopie der Verordnung noch die Authentikation derselben hinzukommen. Dieselbe besteht bei Polizeiverordnungen des Stadt- oder Grafschaftsrates in der Beidrückung des Kommunalsiegels (s. 24 der Municipal Corporation Act von 1882, desgl. s. 16 der Local Government Act von 1888). Die Beidrückung des Kommunalsiegels schafft eine praesumptio juris für den ordnungsmässigen Erlass und die Existenz des by-law („sufficient evidence of the due making and existence of the by-law"). Bei Polizeiverordnungen anderer Kommunalbehörden, wie z. B. der Distriktsräte, ist die Unterschrift des Kommunalsekretärs (clerk) genügend und für die Erzeugung derselben praesumptio ausreichend[2]).

§ 236. Die Polizeiwidrigkeit (nuisance) und das Polizeiverbot (injunction)[3]).

I. Die Polizeiwidrigkeit (nuisance).

Sie ist entweder eine öffentliche oder eine private. Die öffentliche nuisance, die schon Bracton als „nocumentum injuriosum propter communem et publicam utili-

---

1) Siehe O. Gerland, Das Recht der Polizeiverordnung in der preussischen Monarchie. Berlin 1901 (Heymann, Taschengesetzsammlung Bd. 55. p. 84), wo auch die Spruchpraxis angeführt ist.

2) Hierin zeigt sich ganz deutlich der Charakter der Verkündigung im Gesetzblatt nach kontinentalem Recht. Denn in England wird das Gesetzblatt resp. Amtsblatt des Kontinents ersetzt durch die öffentliche Urkunde, die der clerk hierüber ausstellt, dass die Polizeiverordnung gehörig erlassen und existent sei. Lukas hat demnach vollkommen recht, wenn er dem kontinentalen Gesetzblatt Urkundeneigenschaft beilegt (Ueber die Gesetzes-Publikation 1903 S. 222 ff.).

3) Literatur: Statt aller Garret, Law of Nuissances 2. ed. 1897, Renton vol. 9 p. 228—235, Kerr, On injunctions 1891.

tatem" bezeichnet, ist nach der herrschenden Rechtsansicht der Juristen ein rechtswidriger Akt oder die rechtswidrige Unterlassung einer Rechtspflicht, welche das Leben, die Sicherheit, Gesundheit, das Eigentum oder das Wohlbefinden des Publikums gefährdet, oder durch welche Handlung oder Unterlassung das Publikum in der Ausübung des Gemeingebrauches an öffentlichen Sachen gehindert wird[1]. Also die Polizeiwidrigkeit muss, soll sie eine öffentliche sein, das Publikum überhaupt oder einen grossen Teil desselben irgendwie stören, und muss sich als Störung der öffentlichen Gesundheit, der Bequemlichkeit des Publikums und ihm zustehenden Gemeingebrauchs an öffentlichen Sachen oder schliesslich als eine Herabwürdigung der öffentlichen Sitten darstellen. Die hauptsächlichsten durch common law und statute law festgestellten Typen sind die folgenden: § 236.

1. Hinderung der Passage auf öffentlichen Wegen, Brücken und schiffbaren Flüssen. Diese Hinderung kann teils durch Handlungen, teils durch Unterlassung (Nichtreparatur von öffentlichen Wegen u. dergl.) begangen werden.

2. Die Ausübung gewisser Gewerbe, die ihrer Natur nach ein Uebelbefinden der Umgebung herbeiführen, sog. Offensive Trades. Dieselben können nur an bestimmten Plätzen und in Städten und den Stadtflecken (urban districts) nur unter besonderer schriftlicher Genehmigung der Lokalobrigkeit eröffnet und betrieben werden. Sie sind durch Gesetz (insbesondere s. 112 der Public Health Act von 1875) aufgezählt: Chemische Fabriken, Anlagen mit salzigen Abwässern (Alkali Works), Seifenfabriken, Händler mit Tierfellen, sowie alle Gewerbetreibenden, die animalische Abfälle noch weiter verarbeiten. Wer von den angeführten Betriebsinhabern nicht in der vom Gesetz oder der Lokalobrigkeit vorgeschriebenen Weise vorgeht, macht sich dann einer Public nuisance schuldig. Aber selbst eine regelrecht erteilte Lizenz der Lokalobrigkeit zum Betrieb des Gewerbes wird demselben den Charakter der Public nuisance nicht nehmen, wenn die Voraussetzungen hiefür sonst gegeben sind (Renton v. 9, p. 271). Freilich hängt hiebei von der Umgebung ab, was die Gerichte zu beurteilen haben. Wo schon viele Fabriken beisammen sind, die Lärm machen und eine übermässigen Kohlenqualm verursachende nuisance auf Rechnung eines Fabrikunternehmens zu schieben ist, da wird der Richter, dem die Aufhebung der Gewerbeanlage (abatement) zusteht, milde vorgehen (Sturges v. Bridgman 1879, 11 Ch. D. 865).

3. Die Verunreinigung des Wassers (pollution of river).

4. Die Ausstellung von Personen, die mit ansteckenden Krankheiten behaftet sind (R. v. Vantandillo 1815, 4 M. and S. p. 73).

5. Polizeiwidrige Häuser, wie Bordelle, Spielhäuser, Lottohäuser, unlizenzierte Unterhaltungsorte, sowie solche Lokale, welche gegen die Vorschriften über Sonntagsruhe (insbesondere der Sunday Observance Act, 21 Geo. III. c. 49) geöffnet sind (s. Hawkins, Pleas of the Crown c. 74 und 78).

6. Unanständige Handlungen oder degustierende Ausstellungen an öffentlichen Orten, wenngleich sie nicht das Schamgefühl verletzen.

Eine sog. private „nuisance" ist eine an sich nicht strafwürdige oder widerrechtliche Handlungsweise, sondern eine solche, die erst in ihren Konsequenzen in schädigender Art die Person eines Individuums oder sein Eigentum affiziert (Reynolds v. Clarke 1725, 8 Mod. 272). Wesentliche Voraussetzung der privaten „nuisance" ist

1) So der Entwurf eines Strafgesetzbuches für England von 1880: s. 146, der von den hervorragendsten Rechtsautoritäten aufgefasst ist, definiert die nuisance; „an unlawful act or ommission to discharge a legal duty, which act or omission endangers the lives, safety, health, property or comfort of the public, or by which the public are obstructed in the exercise or enjoyment of any right common to all Her Majesty's subjects."

§ 236. das Vorliegen eines erheblichen Schadens. Die Erheblichkeit richtet sich nach einfachen und ruhigen, klaren Vorstellungen eines Mannes aus dem Volk (Crump v. Lambert 1867, L. R. 3 Exch. 409). Als solche private Polizeiwidrigkeit wird angesehen: Ableitung des Flusslaufs zu Ungunsten der Unteranlieger, Erhöhung der Wassertemperatur, die dem Unteranlieger schädlich ist, Duldung von stinkendem Wasser, Aushöhlung und Ausgrabung, wodurch sich der Nachbargrund senkt, Verhinderung des Lichtes und der Luft zu Gebäuden des Nachbarn, Verbreitung eines unerträglichen Lärmes odes Gestankes, Benützung eines Weges oder einer Wasserstrasse, sodass das Eigentum des Anliegers gestört wird. Die meisten dieser Tatbestände, die so das Common law anerkennt, fallen mit dem zusammen, was wir privates Nachbarrecht nennen.

Ausserdem ist durch Ortspolizeiverordnungen, wozu durch die Public Health Act von 1875 ermächtigt worden, der Kreis der polizeiwidrigen Handlungen erweitert. So kann die Ortspolizeibehörde Anordnungen treffen zur Verminderung der üblen Folgen der sog. „Offensive Trades“ (s. 113), zur Verwaltung der Schlachthäuser (s. 169), zur Abwässerung und Kanalisation von Häusern (s. 157), zur Verhinderung der Ausbreitung von Epidemien (s. 90 und 121), für die wohnliche Einrichtung von Zelten und Wohnkarren (48/9 Vict. c. 27 s. 9), für anständiges Betragen auf öffentlichen Verkehrsmitteln (53/4 Vict. c. 59 s. 20), zur Regulierung von Schaustellungen, die sonst gefährlich sind (1. c. s. 38). Auch gehören hier die wegepolizeilichen Ortsvorschriften, die nach der Wegeact von 1835 (5/6 Wil. iv. c. 50) erlassen werden.

Oeffentliche Polizeizeiwidrigkeit und private unterscheiden sich in ihren praktischen Wirkungen durch folgendes:

Eine private Polizeiwidrigkeit kann durch Verjährung zu einer Servitut auswachsen, hingegen kann eine öffentliche Polizeiwidrigkeit nie Recht werden („none can prescribe a nuisance for it cannot have a lawful beginning by licence or otherwise being an offence at Common law“. Dewill v. Saunders 1618, Croke II. 490).

Nicht einmal die Krone kann dazu ermächtigen, gültig eine Polizeiwidrigkeit zu begehen, selbst wenn gar kein Individualrecht hiedurch verletzt wird. So kann selbst die Krone nicht dazu ermächtigen, beispielsweise die öffentliche Passage zu hindern (A. G. v. Burridge, 10 Price 350, 24 R. R. 705).

Handelt es sich um eine öffentliche Polizeiwidrigkeit, so ist immer ein Offizialverfahren einzuleiten, niemals die Privatklage zulässig. Dies führt uns auf die Frage der Rechtsmittel zur Beseitigung von Polizeiwidrigkeiten.

Diese sind teils strafrechtliche und andere, welche das Common law an die Hand gibt, teils solche, welche durch neue Gesetze angeordnet sind. Letzteres geschah insbesondere deshalb, weil das alte Common law-Verfahren langwierig und kostspielig ist.

Das Common law-Verfahren ist, wenn es sich um öffentliche Polizeiwidrigkeit handelt, entweder ein strafrechtliches vor den Assissen oder Quartalsitzungen der Friedensrichter mit Zuziehung einer Jury, oder ein zivilrechtliches durch Klage die der Attorney General einleitet (information). Kompetent für die Entscheidung der Klage ist der High Court of Justice und zwar entweder die Chancery oder die King's Bench Division, und wenn die durch Polizeiwidrigkeit begangene Schädigung keinen höheren Wert als 50 £ hat, das Grafschaftsgericht (county court).

Das Klagebegehren geht entweder auf Entschädigung oder auf Erlassung einer sog. injunction, des Polizeiverbotes oder auf beides.

Private, die durch die öffentliche Polizeiwidrigkeit ganz besonders in ihren Privatrechten geschädigt sind, mehr als die übrigen Staatsbürger (Benjamin v. Storr 1873,

L. R. 9 C. P. 400, und Lyon v. Fishmongers Co. 1876, 1 App. Cas. 662) können § 236. sich dem Offizialverfahren anschliessen, in welchem Fall der Private als sog. „relator" auftritt und den Attorney General um seine Teilnahme (sanction) bittet (Order of the Supreme Court 16 rule 20). Es ist dann nicht ungewöhnlich, dass der öffentliche Anwalt auf Polizeiverbot, der private auf Entschädigung anträgt.

Handelt es sich um private Polizeiwidrigkeit, also namentlich um Verletzung des privaten Nachbarrechtes, so kann eine Klage auf Entschädigung erhoben, daneben unter Umständen auf Erlass des Polizeiverbotes (injunction) der Antrag gestellt werden.

Die neuere Sanitätsgesetzgebung hat neben diesen Rechtsmitteln nach Common law die summarische Kognition durch Polizeigerichte eingeführt (summary jurisdiction). Der Vorteil dabei ist kürzeres und billigeres Herbeiführen des Endzieles, der Beseitigung der Polizeiwidrigkeit. Der Auftrag auf Beseitigung der Polizeiwidrigkeit ergeht dann durch das Polizeigericht (friedensrichterliche petty sessions oder ein städtischer Polizeirichter: stipendiary magistrate). Doch kann von dieser summarischen Kognition nur da Gebrauch gemacht werden, wo das Gesetz sie ausdrücklich zulässt, oder einführt. So können Friedensrichter aus eigener Machtvollkommenheit nicht die Beseitigung einer durch schlechte Abwässer herbeigeführten Polizeiwidrigkeit anordnen, vielmehr müssen die Geschädigten den Weg des ordentlichen Common law-Verfahrens betreten (R. v. Parlby, 1889, 22 Q. B. D. 250).

Wir sehen, in allen diesen Fällen von Polizeiwidrigkeit haben die Gerichte und eben nur die Gerichte die Kognition und die Erteilung des Auftrages auf Beseitigung resp. das Polizeiverbot. Selbst für jene Fälle trifft dies zu, wo die Kommunalbehörden auf dem Wege des ihnen zustehenden Polizeiverordnungsrechtes die Polizeiwidrigkeit bestimmt haben. Nicht einmal die vorläufige Vorladung[1]) von Personen zwecks Auskunftserteilung, die Polizeiwidrigkeit begangen haben, steht den Kommunalbehörden zu, mag auch der Umfang der Polizeiverordnung durch ihre by-laws angeordnet sein (in re Wiseman [1886], 3 T. L. R. 12).

Zur Beschwerdeführung allein sind die Kommunalautoritäten befugt, wenn jemand sich eine Polizeiwidrigkeit hat zu schulden kommen lassen. Hierin werden sie besonders durch die von ihnen angestellten und besoldeten Inspectors of Nuisances, sog. Inspektoren der Polizeiwidrigkeiten, unterstützt. Jede kommunale Distriktsbehörde, jeder Stadtrat können solche Inspektoren anstellen. Deren Befugnisse sind durch Order des Ministeriums für Selbstverwaltung (s. Order vom 23. März 1891 Art. 19) vorgezeichnet. Sie haben Läden, in denen ungesundes Fleisch verkauft wird, zu inspizieren, Proben von Lebensmitteln, wo der Verdacht einer Verfälschung vorliegt, zu entnehmen, Fälle von epidemischen Krankheiten zur allgemeinen Kenntnis der Behörde zu bringen, alle Fälle von polizeiwidrigem Verhalten anzuzeigen und insbesondere den von den Friedensrichtern resp. Polizeigerichten angeordneten Verwaltungszwang zur Beseitigung von Polizeiwidrigkeiten, Schliessung (abatement) belästigender Gewerbebetriebe (offensive trades)[2]) durchzuführen, niemals aber aus eigenem Gutdünken und Befinden Zwangsmittel anzuwenden und durchzuführen. Der von der Kommune

1) Anders die Befugnis der Ortspolizeibehörden nach preuss. Recht (siehe preuss. Verwaltungsblatt Bd. IX. S. 85).

2) Das abatement wird aber dann nicht ausgeübt, wenn der Inhaber des Gewerbes nachweisen kann, dass er alles aufgewendet habe, um seiner Gewerbeanlage den Charakter der Polizeiwidrigkeit (nuisance) zu benehmen (s. 114 der P.H. Act von 1875). Nach deutschem Rechte hat er an Stelle dieses Exkulpationsrechtes die Entschädigungsklage in Gemässheit der §§ 51 und 52 d. Gew.-Ordg. In den Vereinigten Staaten ist er nicht einmal so günstig gestellt (s. Freund, Police power 1904 § 532).

§ 236. angestellte Arzt hat ebenfalls die Befugnis eines Inspectors of Nuisances.

II. Das Polizeiverbot (injunction)[1].

Wie noch weiter unter III. nachgewiesen werden soll, ist diese injunction nichts anderes als das mittelalterliche, kanonistische possessorium summarissimum. Infolge dessen war sie bis zur grossen Justizreform von 1873 zur Abwehr widerrechtlicher Angriffe auf den Besitz verwendet. Daher die nuisances ihr hauptsächlichstes Anwendungsgebiet waren!

Es war die Chancery, die sie beinahe allein zur Anwendung brachte, wodurch auch die Tatsache erklärt wird, weshalb ein vorwiegend dem kanonischen Recht entpsringendes Rechtsmittel ins englische Recht aufgenommen wurde.

Seit der Verschmelzung der Common law- und Equitygerichte durch die Justizreform von 1873 (36/7 Vict. c. 66) ist diese Machtbefugnis allen Reichsgerichtsabteilungen des High Court übertragen und wird gegenwärtig nicht bloss von der King's Bench Division, sondern auch von den Grafschaftsgerichten, sofern es sich um Streitobjekte bis zu 50 £ handelt, geübt. Sodann ist die injunction nun nicht mehr auf blosse Abwehr von Angriffen gegen den Besitz beschränkt, sondern sie wird auch zur Anwendung gebracht, wo die persönlichen Statusrechte in Frage kommen (Verhinderung einer Beleidigung, oder Verhinderung einer Publikation beleidigender Schriften u. a. m.), wie dies Richter Jessel im Rechtsfall Aslatt v. Corporation of Southampton (1880. 16 Ch. D. p. 148) ausführte. Die Berechtigung hiezu glaubt man aus s. 25 (8) der Judicature Act von 1873 herauslesen zu sollen .... „an injunction may be granted .... by an interlocutory order of the court in all cases in which it shall appear to the Court to be just or convenient that such order should be made" .... Also in allen Fällen soll eine injunction erlassen werden können, wo es dem Gerichte „gerecht und angemessen" („just and convenient") scheint! Faktisch ist sie auf Polizeiunrecht beschränkt, das mit dem Eigentum (öffentlichem oder privatem) in Zusammenhang steht, und erstreckt sich höchstens noch auf Beleidigungen durch Druck. Man unterscheidet die nachfolgenden Arten von injunctions:

1. einschränkende Polizeiverbote (restrictive injunctions)
2. auftragende Polizeiverbote (mandatory injunctions).

Die ersteren halten die Polizeifrevler von einem Tun ab, letztere veranlassen den Frevler noch ausserdem zur Wiederherstellung des Status quo ante. Mit Rücksicht auf die Dauer unterscheidet man:

1. interlocutory injunctions, die nur vorübergehend erlassen werden,
2. perpetual injunctions, die für alle künftige Zeiten von einem Tun abhalten.

Die ersteren sind die häufigsten, die letzteren ergehen nur dort, wo der Polizeifrevler in der Lage wäre, durch unablässiges Handeln dem Beschädigten fortwährend neuen Anlass zur Klageführung zu geben.

Für die wichtigste Gruppe, die interlocutory injunctions, wird ausser den allgemeinen Voraussetzungen, die für den Erlass von Polizeiverboten massgebend sind und die wir gleich näher kennen lernen wollen, noch besonders verlangt, dass der zu gewärtigende Schaden, der durch die Polizeiwidrigkeit herbeigeführt ist, nicht reparabel, d. h. durch Geldentschädigung nicht wieder gut zu machen sei (Kerr, a. a. O., p. 14).

---

1) Literatur: Addison, Treatise on the Law of Contracts 9. ed. 1892 p. 281 bis 287. Daniell, Chancery Practice 6 ed. 1882 ff. p. 1574—1627. Kerr, On injunctions a. a. O. Spence, The Equitable Jurisdiction of the Court of Chancery 1846 I. p. 668 ff. Garret a. a. O. Renton vol. 6 p. 464—484. In Schottland ist es das unter analogen Bedingungen ergehende interdict im Sheriff's Court. A. Bell a. a. O. p. 400.

Für alle Injunctions gelten als Erfordernisse: § 236.

1. dass eine „balance of convenience“ von seiten des das Polizeiverbot erlassenden Richters beachtet werde, d. h. dass der Vorteil des Antragstellers nicht gar zu sehr von dem Nachteil, den der mit dem Verbot zu Belegende davon hat, überwogen werde.

2. dass keine sog. „acquiescence“, d. h. stillschweigende Duldung des Polizeiunrechtes auf seiten des davon Betroffenen vorliege, was insbesondere dann vermutet wird, wenn der Benachteiligte gar zu lang mit dem Antrag auf Polizeiverbot resp. mit der Klage zögert.

Das Verfahren, das bei der Auferlegung solcher Polizeiverbote beobachtet wird, ist das folgende:

Gewöhnlich wird der Antrag auf Polizeiverbot in Verbindung mit einer regelrechten Klage (meist Besitz- oder Schadenersatzklage) verbunden. Dem Kläger steht nun immer zu, den Antrag auf Polizeiverbot während des Prozesses zu stellen. Meist wird er aber schon mit dem Klagebegehren verbunden, was durch rückseitige Anmerkung auf dem den Prozess einleitendenden Writ (sog. indorsement on the Writ) erfolgt. Der Antrag auf Polizeiverbot kann aber auch da gestellt werden, wo kein Klageanlass vorliegt. Nämlich überall dort, wo infolge der Unvollkommenheit des ordentlichen Rechtsverfahrens weder ein Recht noch eine Klage gegeben ist, sondern nur die prinzipielle Anerkennung einer Handlung als Unrecht (Kerr p. 14. Emperor of Austria v. Day. 3 De G. F. and J. 55, 254).

Selbst wenn die betreffende Handlung schon mit Strafe belegt ist, so schliesst dies doch nicht aus, dass der Antrag auf Polizeiverbot gestellt werde (Cooper v. Wittingham, 15 Ch. D. 501, Hayward v. East London Waterworks Co. 28 Ch. D. 139).

Allerdings ist dabei immer vorausgesetzt, dass es sich nur um Polizeiunrecht handelt, oder wenigstens um Unrecht, das mit dem Eigentum in Zusammenhang steht. Bei rein kriminellem Unrecht ist der Antrag auf Polizeiverbot nicht gegeben (Kerr p. 5. „Nor has the court jurisdiction to interfere by injunction in matters merely criminal or merely immoral which do not affect any right to property“).

Der Antrag kann gegen jeden gestellt werden, der solch Unrecht begeht, insbesondere also gegen jeden, der eine Polizeiwidrigkeit im technischen Sinne, eine „nuisance“ verübt. Nur gegen öffentliche Behörden, die in Ausübung ihrer Amtspflichten handeln (Ellis v. Grey, 6 Sim. 214 und Kerr p. 4) und hiebei ein freies Ermessen üben[1]), wird kein Polizeiverbot ergehen. Sie unterliegen auch wie bei uns nicht der staatlichen Polizeigewalt. Anders Kommunalbehörden, wie wir noch weiter unten sehen werden, selbst in Angelegenheiten des ihnen übertragenen Kreises staatlicher Funktionen.

Desgleichen wird entsprechend den Grundsätzen völkerrechtlicher Exterritorialität kein Polizeiverbot erlassen gegen Acte der Staatshoheit einer auswärtigen Staatsgewalt (Gladstone v. Ottoman Bank, 1 H. and M. 505) oder gegen exterritoriales Eigentum.

Das Verfahren wird durch Antrag eingeleitet. Eine injunction wird selten ohne kontradiktorische Verhandlung, also bloss auf einseitiges Parteivorbringen hin, was man technisch als ex-parte-application nennt, gewährt. Meist ist vorherige Verständigung des Gegners (notice of motion) erforderlich.

Wird aber ausnahmsweise auf eine ex-parte-application von seiten des Gerichtes

1) Die englische Terminologie drückt dies so aus, dass es sich hiebei um einen sog. „judicial act“ handelt. Hingegen ist Injunktion gegen einen blossen „ministerial act“, wo also kein freies Ermessen geübt wird, zulässig. Siehe Kerr a. a. O. p. 604 und die dort zit. Rechtsfälle.

§ 236. eingegangen, dann muss auf seiten des Antragstellers in hervorragendem Masse Wohlanständigkeit und wahrheitsgetreues Vorbringen beobachtet werden. Denn schon eine ganz geringfügige Ungenauigkeit, die vielleicht sonst auf die Gewährung der injunction gar keinen Einfluss genommen hätte, kann, wenn wissentlich gemacht, die Nullität des Verfahrens herbeiführen.

Bei der in der Regel stattfindenden, kontradiktorischen Verhandlung werden Zeugen nicht mündlich einvernommen, sondern ihre Aussagen, die sie vor einem dazu autorisierten Beamten gemacht haben (sog. affidavit), verlesen. Das Resultat der Verhandlung ist die Gewährung des Verbotes. Gleichzeitig wird dem Bittsteller die Leistung einer Kaution auferlegt für den Schaden, der dem Gegner durch Auferlegung des Verbotes erwächst, wenn nachträglich sein rechtmässiges Handeln im ordentlichen Rechtsweg nachgewiesen wird (sog. untertaking).

Wird ein Polizeiverbot gebrochen, so stehen dagegen 2 Mittel zu:

1. Verhaftung (committal) (order 42 rule 7 des Supreme Court)

2. Ersatzleistung durch einen Dritten (sog. substitutionary execution) auf Kosten des Verpflichteten, wenn es sich um eine sog. mandatory injunction handelt (Order 42 r. 30). Wo privilegierte Personen in Frage kommen, d. h. solche, welche nicht verhaftet werden können, wie z. B. Abgeordnete des Unterhauses während der Session. oder Korporationen, wie z. B. Gemeinden, da ist als Zwangsmittel gegen den Bruch des Poliverbotes

3. die Sequestration des Vermögens oder eines Teiles desselben am Platze (Order des Supreme Court 42, rule 31) (s. auch Spokes v. Banbury Local Board of Health 1865 L. R. 1 Eq. 42).

Man wird bei all den vorangeführten Betrachtungen sicherlich den Einwand machen, wie ich dazu käme, dies dem Zivilrechte angehörige provisorische Rechtsmittel ein Polizeiverbot zu nennen. Aber abgesehen, dass, wie bereits ausgeführt (s. oben I. S. 81), das englische Recht den Unterschied zwischen Privat- und öffentlichem Recht nicht kennt, gerade darin, dass polizeiliche Zwangsmittel den Gerichten überwiesen sind, erblicke ich den wesentlichen Unterschied zwischen der kontinentalen und englischen Polizeiverwaltung. Sind es aber nicht etwa polizeiliche Massnahmen, wenn immer die „balance of convenience“ bei Erteilung des Polizeiverbotes erwogen wird, wenn ferner auf die Wohlanständigkeit des Verbotswerbers Gewicht gelegt wird (Kerr p. 16: „Conduct of the party who seeks the aid of court must be fair and honest“), wenn sogar dort ein Polizeiverbot ergeht, wo kein Privatrecht vorhanden, sondern wo bloss Polizeiunrecht (wrong) zu beseitigen ist? Schliesslich ist es etwas anderes als Polizeitätigkeit, wenngleich durch Gerichte geübte, wenn das Verbot nicht immer de jure erteilt wird, sondern mitunter nur in Verbindung mit Auflagen, die der Werber des Verbotes prästieren muss, wenn es erteilt werden soll, oder die seinem Gegner auferlegt werden, wenn dieser die Erlassung des Verbotes vermeiden will? (Kerr a. a. O. p. 26)! Das letzte sind doch Polizeiauflagen in des Wortes eigentlichster Bedeutung. Ganz besonders wird aber aus der Position, die die injunction in der Rechtsgeschichte einnimmt, erhellen, dass es sich hier um ein Polizeiverbot und um Polizeitätigkeit handelt. Die injunction ist auf dem Boden der englischen equity erwachsen und die equity war die rudimentärste Form polizeilicher Tätigkeit im mittelalterlichen England.

VIII. Kritische Würdigung: Die rechtsgeschichtliche Stellung der Injunction.

Wir haben die injunction als das wichtigste Rechtsmittel gegen Polizeiwidrigkeit (nuisance) kennen gelernt. Ihre rechtsgeschichtliche Stellung ist dadurch gekenn-

zeichnet, dass sie das auch in England durch die kanonistische Doktrin eingeführte possessorium summarissimum ist. Das soll nun im folgenden nachgewiesen und kritisch beleuchtet werden.

Seit dem 12. Jahrhundert (etwa seit 1166) hatte England neben der ordentlichen Eigentumsklage (writ of right) auch seine Besitzklage, die sog. assize of novel disseisin. Es war die kanonische actio spolii, worauf namentlich der Klagegrund: „eine ungerechte Besitzentsetzung ohne richterliches Verfahren" („injuste et sine judicio": der die actio spolii begründende Satz der Kanonisten lautete: „spoliatus sine judice est restituendus ante omnia") hinweist[1]). Nachgewiesen werden musste nur diese Besitzessetzung und die Tatsache, dass sie kürzlich stattgefunden habe (die disseisin musste „novel" sein). Ursprünglich bezog sich dies „kürzlich" auf die letzte Reise des Königs nach der Normandie. Später wurden andere bedeutendere Ereignisse als Grenzpunkte des „kürzlich" festgestellt. Schliesslich galt das Jahr 1242 als das Normaljahr und zwar bis in die Zeit Heinrichs VIII.

Das bedeutete eine grosse Versteifung der Besitzklage, denn wer auf Jahrhunderte zurückgehen musste, um die Tatsache seines Besitzes nachzuweisen, hatte gar keinen Rechtsvorteil gegenüber dem petitorischen Besitzkläger, der das Recht seines Besitzes nachzuweisen hatte. Dazu kam noch, dass man mit der Zeit in England in der „novel disseisin" auch nach dem Titel des Besitzes fragte. Ansätze hiezu finden sich schon bei Bracton[2]). In der Folgezeit verschärfte sich das immer mehr, und wie später in Deutschland im 18. Jahrhundert[3]) so wurde in England bis zum Ausgange des 14. Jahrhunderts dieses Possessorium ordinarium zu einer Klage um titulierten Besitz.

Dazu kam noch, dass nicht alle Fälle gestörten Besitzes mit der novel disseisin angegangen werden konnten. So vor allem nicht diejenigen, wo die Anmassung einer „seisin" im technischen Sinne, der deutschen Gewere, nicht vorlag, und doch eine Besitzbeeinträchtigung gegeben war. Fälle dieser Art waren z. B. die Verwüstung, die eine Witwe an ihrem Witwenteil vornahm oder vorzunehmen beabsichtigte, das formalrechtlich in der „seisin" des richtigen Erben, also gewöhnlich des ältesten Sohnes war. Desgleichen die eines Vormundes (guardian) am Mündelgut, desgleichen die des Ehemannes am Frauengut (tenant by curtesy). Für den ersten der genannten Fälle nennt schon Bracton das von Gerichten als common law ausgebildete Rechtsmittel des writ of estrepment, das als possessorium gedacht war und verhüten sollte, dass die Verwüstung (vastum) erfolge. Diesen Präventivzweck und den possessorischen Charakter dieses Rechtsmittels drückt Bracton (de legibus fol. 315) mit den Worten aus, wenn er von der Rechtsordnung sagt: „et hoc faciat tempestive, ne per negligentiam damnum incurrat quia melius est in tempore occurrere, quam post causam vulneratam remedium quaerere".

Mit der Zeit wurde das writ of estrepment dann noch auf die andere Fälle, wo keine „seisin" im technischen Sinn vorlag, angewendet (s. Coke 2 Inst p. 299), und am

---

1) So auch Beaumanoir, der für die französische actio spolii sagt: „Qui m'oste sans justice-estre resaisi avant tout" (siehe Bruns, Das Recht des Besitzes im Mittelalter und in der Gegenwart, Tübingen 1848 S. 361).

2) De legibus et consuetudinibus Angliae fol. 169b: „Item non competit restitutio per assisam propter falsam causam possidendi, ut si mulier fuit disseysita de tenemento quod tenuerit nomine dotis, de qua sufficienter probatum est in foro ecclesiastico, quod nunquam fuit ei, cujus nomine dotem habuit, legitimo matrimonio copulata, quia si de facto, non tamen de jure etc. ideo nulla dos."

3) Siehe Bruns in den Jahrbüchern des gem. R. Bd. IV. S. 733 A. 3. Windscheid-Kipp, Pandekten 8. Aufl. I. S. 733 A. 3.

§ 236. Ausgange des Mittelalters war es **das** possessorium ordinarium, das die novel disseisin vollständig in den Schatten stellte. Aber wie jedes von den Common Law-Gerichten geübte possessorium hatte es die Tendenz in verlangsamtes Tempo zu geraten, und diesen Nachteil nahm die sportelbegierige Chancery, der Kanzlergerichtshof, sehr gerne wahr, um das ihr eigene, aus dem kanonischen Recht importierte Rechtsmittel der Injunction, als possessorium summarissimum einzuführen.

Sehr hübsch weist diese Entwicklungskette von possessorischen Klagen ein uns erhaltener Rechtsfall aus der Zeit Richards II. (also aus der 2. Hälfte des 14. Jahrhunderts) auf. Hier wird auseinandergesetzt wie Kläger gegen den Beklagten eine Besitzstörungsklage (writ of novel disseisin) erhoben, wie der Kläger sodann, um während der Zeit des Verfahrens in seinem Besitze geschützt zu werden ein writ of estrepment von dem ordentlichen Common Law-Gericht erwirkt habe, wie aber in der Zwischenzeit der Beklagte mit Gefolge und Waffengewalt und unter Verletzung des von dem Common Law-Gerichte erlassenen Besitzstörungsverbotes dennoch in den klägerischen Besitz eingedrungen sei, seinen Verwalter und seine Dienerschaft aus dem Bett gezerrt und sie an Leib und Leben bedroht, wie der Beklagte sodann des Klägers Felder unter den Hufen der Rosse habe zertreten lassen. Deshalb bäte der Kläger den Kanzler [1]) um Hilfe [2]), wie es der Fall erheische.

Hier sehen wir ganz deutlich die Entwickelung: novel disseisin — als petitorische Besitzklage — writ of estrepment als possessorium ordinarium — injunction als possessorium summarissimum.

Aber nicht bloss der Raschheit wegen, wurde dies summarissimum begehrt, sondern auch in allen Fällen, wo ein writ of estrepment nicht zugelassen wurde [3]): nämlich in allen Fällen, wo der Pächter, der keine seisin hatte, eine Verwüstung (waste) vorzunehmen drohte. Dem Verpächter stand nur eine injunction des Kanzlergerichtshofs zur Verfügung, weshalb die injunctions wegen „waste" unter Elisabeth sehr häufig vorkommen [4]). Desgleichen findet sich injunction zum Schutze gegen die neue aufgekom-

---

1) Calendars of the Proceedings in Chancery Record Com. 1827 I. p. VII: „A Treshonorable Seignour le Chauncellor notre Seigneur le Roy se monstre Thomas de Erdyngton chivaler et soy pleynt de Hugh de Shirley chivaler et Johan Herberd que come le dit suppliant persue un brief de assise de novel disseisine devers le dit Hugh et autres en le dit brief d'assise nomez de tenementz en Barowe sur Sore en le countee de Leycestre et ausi delivera une brief de estreppament a ditz Hugh et autres en le dit brief de assise nomez per le quele brief de estreppament fuist comaunde as defandantz en le dit assise qu'ils ne ferroient nul wast estreppament ne destruction des tenementz queus furont en debat entre les parties suisditz pendant le dit brief d'assise per cause de queles pursuytez les dit Hugh and Johan ove CC homes d'armes affer de guerre arraiez desconuz, ... viendront a dite ville de Barrowe ove force et armes (das röm. „vi et armis") . . . et outre ceo ils pristeront un William Kelle baile du dit suppliant de son dit manoir et luy treteront hors de son lit tout nude son teste (Kopf) sur un cepte (Brett) mistrent per luy avoir decollez si il les n'eust permis de overer les portz et les oeses de close et maisons ou le dit suppliant gisa en son lit issint qu'ils poent avoir franke entre pour murdre et occier le dit suppliant . . . et sys acres de frument ove lour chivalx pustreront et degasteront . . .; que pleise a votre tres graciouse Seigneurie d'ordeigner tiel remedy en le dit caas come le dit caas requert pur Dieu et en oevre de charite."

2) In anderen Fällen hiess es technisch „um gebührende und schnelle Hilfe". So im Rechtsfall der Bürger von East Retford gegen Thomas de Hercy Ritter, wo es heisst Proceedings a. a. O. p. X: „d'ordeigner due et hastive remedie". Den technischen Ausdruck „enioygnant" (= injunction) finde ich zuerst um 1415 (siehe Select Cases in Chauncery, Selden Society X. Nr. 112).

3) Coke 2. Inst. a. a. O.

4) Spence, The equitable Jurisdiction of the Court of Chancery 1846 vol. I. 671.

mene Species des Treuhandbesitzes [1]). Mit der Zeit ward die injunction unter vollständiger Zurückdrängung des von den ordentlichen Common Law-Gerichten gewährten possessorium, das einzige Besitzschutzmittel. Als 1594 der Common Pleas-Gerichtshof versuchte, dem Kanzlergerichtshof Konkurrenz zu machen und das writ of estrepment im Sinne rascherer Prozessführung umzugestalten, wurde dies von dem Lord Kanzler zurückgewiesen und von ihm eine Order erlassen, wonach das writ of estrepment nur in der alten Form zulässig sein sollte [2]). Damit war dieses endgültig auf den Aussterbeetat gesetzt. § 236.

Das neue summarissimum in Gestalt der injunction folgte ganz in seiner Entwickelung der kanonischen Theorie. Während diese für den Erlass derselben noch im 14. Jahrhundert den „Timor armorum" als Voraussetzung verlangte, verliert sich dies im 15. Jahrhundert vollständig, da es als officium des Richters überhaupt betrachtet wurde, streitige Besitz- und Prozessverhältnissse bis zu endgültiger Entscheidung im Schwebezustand zu erhalten [3]). Ganz dieselbe Entwickelung zeigt die injunction. Während in den Rechtsfällen des 14. Jahrhunderts noch zur Begründung des Antrages auf Erlass des Rechtsschutzmittels das „with force and arms" verwendet wird, hört dies im 15. Jahrhundert vollends auf [4]).

Dadurch war der Boden dafür geebnet, alles was sich als Polizeiwidrigkeit darstellte, zu verbieten, und wir finden sogar im 15. Jahrhundert die Bitte um Verbot von Zauberkünsten [5]). So hätte sicherlich die injunction zu dem Ansehen eines Polizeiverbotes allgemeineren Stils herauswachsen können. Bis zur Zeit Elisabeths fielen alle „nuisances" in ihren Machtbereich (Spence a. a. O. p. 672). Da fuhr die Errichtung der Sternkammer dazwischen, und der Erlass von Polizeiverboten hatte nun ein anderes Zentrum gefunden. Die injunction ward im grossen ganzen auf die Fälle

---

1) Eine Injunction für diesen Zweck finde ich unter Heinrich VII (siehe Proceedings a. a. O. p. XXIII): „and also that the seid (folgt der Name der Besitzstörer, die als Trustes bestellt waren und treulos gegen den Erben verfuhren) may have injunccion geven to them and every of them upon a certen peyne by your lordship to be lymitted, no forther to procede in the seid pleynt unto the tyme the premisses be examined by your lordship, and determyned as right and consciens shall require."

2) Spence a. a. O. p. 672.

3) Bruns, Recht des Besitzes a. a. O. S. 263ff.

4) Siehe z. B. den Rechtsfall Nr. 112 aus der Zeit 1415—1417 in Select Cases in Chancery, Selden Society vol. 10 1896: „Supplient tres humblement vos poures servitours si vous plest, Johan Craven et Simon Irby, qe come l'ou il pristrent certeins prisonners al bataill de Achyncourt, et ainsi qu'un William Bukton, escuier, a force et a tort ad tolu les ditz prisonners des ditz suppliantz et countre lour gree et assent les ad raunsones et deliveres sanz satisfaction ent fait au Roy de ceo que a luy ent appartient, a grand damage et preiudice del droit de mésme nostre tres souverain seignur le Roy et a outre anientisement des poures estates des ditz suppliantz s'ils n'aient vostre tres socourable aide et seignurie a present; Et come ausi les ditz suppliantz ount entenduz qe certeine quantitee d'argent amontant environ la somme de CC marcz parcelle del raunson des ditz prisonners est unqore es maynes d'une Maunde Salvayn, femmeal Tresorer de Caleys: Please a vostre tres reverent paternitee en Dieux, graunter as ditz suppliantz brief direct al dit Tresorer de Caleys ly fiermement chargeant et **enioygnant** qe la dite somme estant es maynes de sa dite femme soit gardee et a nully delivree iusqes atant qe soit triee par droite et leye a quy appartiendra, et qe nostre dit seignur le Roy ait de ceo sa dehutee, et outree de vostre tres abundant grace faire venir devaunt vostre tres graciouse presence le dit William Bukton a vous declarer les nouns des ditz prisonners: pur Dieux et en oevre de charitee."

5) Calendar of Proceedings a. a. O. I. p. XXIV aus den Jahren 1432—1443. Ueber andere Fälle, die nicht bloss Besitzschutz waren, in der Zeit Eduards VI. und Elisabeths siehe Spence a. a. O. p. 672.

§ 236. von „nuisances“, von polizeiwidrigem Besitze, beschränkt und blieb es auch, nachdem die Sternkammer durch die Revolution gestürzt worden war.

Wie sehr sich die injunction zum polizeilichen Verwaltungsverbot des modernen Staates ausweiten lässt, zeigt die Rechtsentwicklung, die sie in den Vereinigten Staaten [1]) genommen hat.

Auch in England waren im Verlaufe des 18. Jahrhunderts und zu Anfang des 19. Jahrhunderts Ansätze zu einer solchen Entwicklung vorhanden, ja sie finden sich noch heute als Rudimente. Ein solches Rudiment ist z. B.: die Aufsicht der Chancery über öffentliche Körperschaften und namentlich Kommunalverbände, dass sie das ihnen anvertraute Gemeindevermögen (trust) nicht missbrauchen insbesondere nicht zu Zwecken verwenden, die nicht ausdrücklich vom Gesetze sanktioniert sind. Diese Aufsicht übt noch heute der High Court of Justice mittels injunction aus [2]).

Man hat hier die Wurzel einer staatlichen Aufsicht über Städte und ihr Vermögen. Sie war zu einer Zeit nötig, wo bei dem Mangel jeder polizeilichen Mittel und Zentralbehörden im 18. Jahrhundert namentlich die Gerichte sich an deren Stelle einschoben. Wie die King's Bench mittels Certiorari und Mandamus diese Art der Polizeiaufsicht über Kommunalverbände erfüllte, werden wir noch an anderer Stelle (s. 3. Abtlg.) zeigen. Hier lernen wir die durch die Chancery geübte Polizeiaufsicht über den Gemeindehaushalt kennen. Das Aufkommen einer regelrechten Organisation von Behörden der innern Verwaltung im 19. Jahrhundert machten diese Wirksamkeit der injunction nicht weiter fortschreiten.

So blieb die Entwicklung in England dort stehen, wo sie ungefähr Elisabeths Zeitalter gesehen: bei den nuisances, ja sie machte sogar unter Lord Eldon zu Anfang des 19. Jahrhunderts Rückschritte, da dieser Kanzler nicht geneigt war den Begriff der public nuisances derart zu erweitern, dass er den fortschreitenden Impulsen des Lebens gefolgt wäre. Erst die neue Justizreform von 1873 hat, wie wir oben hörten, die Möglichkeit der injunction ganz allgemein erweitert, aber bisher mit wenig Erfolg, woran die Kostspieligkeit des Rechtsschutzmittels nicht wenig Schuld trägt.

Dafür ist durch neue Gesetze das Verwaltungsrecht entwickelt, die Lokalbehörden haben die Befugnis den Begriff der nuisance zu erweitern, und der friedensrichterliche, nach summarischer Kognition gewonnene Polizeibefehl zur Beseitigung solcher „nuisances“ ist in vielen Fällen ein viel billigeres und rascheres Rechtsmittel. Wenn wir nunmehr diese englische Rechtsentwicklung des Polizeibefehls überblicken, so werden wir sie ohne Zweifel als mittelalterlich-rückständig ansehen: denn man wird von dieser injunction als Polizeiverbot doch behaupten müssen, was Savigny („Recht des Besitzes“) von dem possessorium summarissimum sagt: „Nach dieser ganzen Darstellung also ist der eigentliche Zweck jenes Instituts die Verhütung von Verbrechen und man kann es als eine Massregel betrachten, die die Polizei unter der Form eines Rechtsinstituts für gut gefunden hat“. Also mittelalterliche Polizei, das ist die Verwendung der „injunction“ gegen nuisances.

So ist denn wieder eine Flitter dahin von dem Idealgewebe, das der kontinentale Betrachter um den englischen Staat, um ihn zum Rechtsstaat zu idealisieren, gesponnen hat. Und Nachteile hat diese Rückständigkeit, das ist ganz sicher. Geht die injunction soweit, wie in den Vereinigten Staaten, dann degradiert sie die Gerichte zu Polizeibütteln, bleibt sie so eng beschränkt wie in England, dann trifft sie nicht alle Fälle, wo rasches und billiges Einschreiten der Behörde von Nutzen ist.

1) Siehe darüber namentlich Government by Injunction in L.Q.R. 1897 vol. XIII p. 347ff.

2) Kerr a. a. O. p. 568ff. Rawlinson, The Municipal Corporations Acts, 1903 p. 93, 165 und Rechtsfall Tynemouth Corporation v. Attorney-G. (1899) 63 J.P. 404.

Gegenüber diesen Nachteilen hat die anglo-sächsische Entwicklung im Verhältnis § 236. zu unserer deutschen, einen unschätzbaren Vorteil. Sie hat England vor unserm Paragraphen des „groben Unfugs“ (St. G. B. 360 Ziff. 11) geschützt[1]): nuisance und injunction sehen rechtstechnisch wohl unserer Strafrechtsnorm ähnlich wonach bestraft wird: „wer ungebührlicherweise ruhestörenden Lärm erregt oder wer groben Unfug verübt“. Aber da kommt auch der grosse Unterschied: was grober Unfug (nuisance) ist, das ist in England durch Common Law oder Gesetz festgestellt und im einzelnen auf den Fingern abzählbar, bei uns ruht es in der Brust von Verwaltungsbeamten und Polizeirichtern.

Surety of the peace und Surety for good behaviour. § 237.

Neben der oben beschriebenen sachlichen Polizeiwidrigkeit (nuisance) gibt es noch eine, die wir die persönliche[2]) nennen möchten. Sie unterscheidet sich von der ersteren dadurch, dass das Polizeiwidrige nicht in dem Zustande einer Sache, sondern in dem Vorhalten einer Person gelegen ist. Die Polizeimittel, die dagegen zu Gebote stehen, sind die surety of the peace und die surety for good behaviour.

I. Die Surety of the peace.

Wer in Gegenwart von Friedensrichtern oder ordentlichen Richtern eine Schlägerei anhebt oder Drohungen ausstösst, kann verpflichtet werden, Sicherstellung für Friedensbewahrung zu leisten. Wer nachweisen kann, dass er ernstlichen Grund vor der Brutalität eines andern hat, kann den Friedensrichter oder die ordentlichen Richter (insbesondere die Assissenrichter) veranlassen, dass von dieser furchterregenden Person Sicherstellung für Friedensbewahrung gefordert werde. Diese erfolgt, nachdem die Person, über die Beschwerde geführt wird, von dem Richter, gewöhnlich den Friedensrichtern in petty sessions, verhört worden. Die sich beschwerende Partei muss nachweisen, dass sie ernstlichen Grund („reasonable ground“) zur Besorgnis habe. Doch kann der Beklagte dies durch Gegenbeweis zu entkräften suchen. Der Prozess ist summarisch, und endigt, wenn nötig, mit dem Beschluss der Sicherstellung (recognizance) in Form von Geldeswert. Auch kann die Stellung von Bürgen (sureties) verlangt werden. Wird die Sicherstellung nicht geleistet, so kann der durch diese Auflage Beschwerte zu einer Haft von höchstens 6 Monaten, wenn Friedensrichter in petty sessions die die Auflage zuteilende Instanz sind, sonst, wenn nur ein Friedensrichter sie gemacht hat, zu einer Haft von höchstens 14 Tagen (42/3 Vict. c. 49 s. 25.) verurteilt werden. Die Sicherstellung muss den Verhältnissen des Beklagten angepasst und darf nicht übermässig hoch sein. Sie verfällt, wenn der Beklagte dann doch den befürchteten Akt begeht, und es wird in kontradiktorischer Verhandlung die Missetat so abgeurteilt, als wenn von Anfang an ein Strafantrag deswegen vorgelegen hätte.

Wird der Antrag vor den ordentlichen Richter: Gerichtskollegium (divisional court) in London oder die einzelnen Assisenrichter in der Provinz, gebracht, dann wird auf einseitiges Parteibegehren die Erlaubnis erteilt, die Gründe der Beschwerde („articles of the peace“) vorzubringen („to exhibit“). Diese Gründe müssen insbesondere

1) Noch übler sieht es in Oesterreich aus, wo der § 11 der kaiserl. Verordnung vom 20. April 1854 R.G.B. Nr. 96 eine dem groben Unfugparagraphen des deutschen Rechtes analoge Funktion hat. Hier ist nicht einmal richterliche Nachprüfung der von den Polizeibehörden erkannten Strafen gegeben. Darüber informiert demnächst ausführlich eine Abhandlung meines Bruders Otto Hatschek in der Listz-Lilienthalschen Zeitschrift für Strafrechtswissenschaft (vorauss. Jahrgang 1907).

2) Literatur: Siehe statt aller: Haycraft, Powers of Police in Engl. 1857 ch. XII.

§ 287. den Nachweis enthalten, dass der Beklagte in Furcht vor Totschlag oder körperlicher Gewalttätigkeit schwebt. Wird nun jene Erlaubnis erteilt („order absolute in the first instance"), dann ist in ihr auch das Mass der Sicherheitsleistung festzustellen. Der Beklagte kann nun die Order in kontradiktorischer Verhandlung vor dem Gericht anfechten, doch darf diese Anfechtung sich nicht auf die Wahrheit und Stichhaltigkeit der vorgebrachten Besorgnisgründe erstrecken. Nur ausnahmsweise geht der Gerichtshof darauf ein. Die Zeit, für welche die Sicherstellung dauert, hängt vom Ermessen des Gerichtshofs ab. Der Antrag auf Verfall der Sicherheitsleistung kann in diesem Fall nur nach vorheriger Verständigung des Beklagten (motion with notice) erfolgen.

II. Surety for good behaviour ist im grossen ganzen der erstgenannten Sicherheitsstellung verwandt und analog. Nur braucht hier keine bedrohte Person individualisiert zu sein, sondern jene tritt schon ein, wenn im allgemeinen das Verhalten einer Person besorgniserregend ist, und wurde bisher gegen Personen, die gewöhnlich Unruhe stiften (peace breakers), Aufrührer, Verfertiger von Schmähschriften und Schmähbriefen, Personen, die drohende und aufrührerische Sprache führen, sowie solche, welche andere zur Verletzung von Gesetz und Recht anstiften (Reg. v. Owen's Co. 10 L. R. Ir. 294) zur Anwendung gebracht. — Irland ist nicht selten das Anwendungsgebiet dieses Polizeimittels.

§ 238. Die modernen polizeilichen Zwangsmittel: Polizeistrafe und Polizeibefehl (conviction und order[1]).

Wir haben in den vorhergehenden §§ schon die polizeilichen Zwangsmittel kennen gelernt, die das mittelalterliche England ausgebildet und die sich bis auf den heutigen Tag erhalten haben. Nun werden diejenigen dargestellt, welche das moderne England hervorgebracht hat.

I. Das System.

Drei charakteristische Unterschiede weist das englische System der polizeilichen Zwangsmittel gegenüber dem kontinentalen, besonders dem deutschen, auf:

1. In England ist die Handhabung des Polizeizwanges vorwiegend in der Hand von richterlichen oder quasirichterlichen Behörden (Friedensrichtern). Conviction und Order, d. i. polizeiliches Strafurteil und Polizei- resp. Verwaltungszwangsbefehl, sind die vornehmsten Mittel polizeilichen Zwanges, die von den Polizeigerichten, nach den Vorschriften eines gesetzlich geordneten Verfahrens, das meist kontradiktorisch ist, erlassen werden. Im übrigen ist, wie bei uns, ein regelrechter Appellationsweg von diesen Polizeigerichten an die quarter sessions der Friedensrichter, sowie eine Nachprüfung dieser polizeilichen Judikatur durch den Verwaltungsgerichtshof des Landes, die King's Bench Division, deren Wirksamkeit wir noch an einem andern Orte besprechen werden (s. weiter unten), gegeben.

Neben diesem richterlichen Polizeizwang gibt es noch einen physischen, durch polizeiliche Exekutivbeamte (Constabler) geübten Zwang. Aber zum Unterschiede von unserem System erkennt das englische nur dann solchen Zwang als rechtsgültig und erlaubt an, wenn im Rechte (common law oder Gesetz) ausdrücklich dazu Ermächtigung vorhanden ist, sodann schreibt das englische Recht genau die Form des zu übenden

1) Literatur: Chaster, Powers, duties and liabilities of Executive officers between those officers and the Public 5. ed. London 1899. T. W. Haycraft, Executive Powers in relation to Crime and disorder or Powers of Police in England, London 1897. Ferner Renton, a. a. O. vol. 10 p. 69 ff. und 145 ff. Maitland, Justice and Police 1885 p. 99—102.

Zwanges für jeden Fall seiner Anwendung vor und überlässt vor allem die Auswahl der Zwangsmittel niemals dem Ermessen der Polizeibehörden, nicht einmal dem der Polizeigerichte. **§ 288.**

3. Schliesslich gilt der polizeiliche Exekutivbeamte in Ausübung des Polizeizwanges nicht mehr und nicht weniger als jeder andere Bürger. Er ist hiebei nicht besonders privilegiert, kann sich nicht mit der Order von „oben" entschuldigen, tut alles auf eigene Gefahr und muss sich auch gefallen lassen, dass ihm bei gesetz- und rechtwidriger Ausübung des Polizeizwanges ebenso Widerstand von dem dadurch Betroffenen entgegengesetzt wird, wie jedem andern widerrechtlich angreifenden Mitbürger. So kommen wir auf den dritten charakteristischen Unterschied zwischen dem englischen und deutschen System der polizeilichen Zwangsmittel: in England gilt die Theorie des „self-help", der Notwehr, gegenüber jedem auch nur materiell widerrechtlichen Angriff, mag dieser auch von einem Polizeizwang ausübenden polizeilichen Exekutivbeamten ausgehen. In Deutschland ist diese Notwehr als Delikt strafbar, nämlich als Widerstand gegen die Staatsgewalt (§ 113 St. G. B.).

Obige Punkte sollen nun im folgenden näher ausgeführt werden:

II. Conviction und Order als die durch Polizeigerichte angewendeten Zwangsmittel[1]).

1. Die Organisation der Polizeigerichte.

Der Begriff der Polizeigerichtsbarkeit (Summary Jurisdiction) hat sich verhältnismässig spät in England gegenüber dem der ordentlichen Strafgerichtsbarkeit verselbständigt. Schon in der Mitte des 18. Jahrhunderts werden kleiner Polizeidelikte, Störung der öffentl. Ordnung u. a. m. den Friedensrichtern in petty sessions überwiesen. Eine der ersten Acte ist die von 1745/46 (19 Geo II. c. 21): „An Act more effectually to prevent profane cursing and swearing", welche lasterhaftes Schwören verbot.

Wie rücksichtslos der nach der glorreichen Revolution vom Parlament geleitete Polizeistaat sein konnte, geht am besten daraus hervor, dass keines der hier in Frage kommenden Gesetze das Verfahren dieser summarischen Polizeigerichtsbarkeit vorschrieb, sondern es dem willkürlichen Ermessen der Friedensrichter, entgegen der Anordnung der Magna Charta Act 39 (s. oben), überliess. Man glaubte eine Cautel gegen ihre Willkür darin zu finden, dass die King's Bench durch Certiorari die Entscheidungen der Friedensrichter aufheben konnte. Aber nun mehrten sich die Anträge auf Certiorari derart, dass es nötig wurde, in die betreffenden Gesetze, welche solche Polizeidelikte den Friedensrichtern überwiesen, das Certiorari ausdrücklich für unanwendbar zu erklären. Damit war freilich das Problem nur umgangen, nicht gelöst. Erst eine Act von 1848 (11/12 Vict. c. 43) stellte das Verfahren als Summary Jurisdiction, wie es von den Polizeigerichten zu handhaben sei, auf gesetzliche Grundlage. Eine Reihe amendierender Gesetze insbes. die Act von 1879 (42/43 Vict. c. 49) schufen den heutigen Rechtszustand.

Zu den Polizeigerichten kann man vor allem die petty sessions der Friedensrichter, sodann ihren Ersatz rechnen, der in der Metropole und in grösseren Städten durch von der Krone ernannte und von der Gemeinde bezahlte Polizeirichter gebildet wird. Diese so besoldeten Polizeirichter heissen im Gegensatz zu den im Ehrenamt ihre Amtsbefugnisse übenden Friedensrichtern der petty sessions, Stipendiary Magistrates.

a) Die gewöhnlichste Form der Polizeigerichte auf dem platten Land und in den meisten Städten sind die petty sessions der Friedensrichter oder richtiger der mit sum-

1) Ausser den oben angeführten nach Oke, Magisterial Synopois 14. ed. London 1893 2. vol. und für die Geschichte der Polizeigerichte namentlich Stephen, History of the Criminal Law of England 1883 I. ch. IV. p. 111—126.

§ 238. marischer Gerichtsbarkeit (summary jurisdiction) betraute sog. petty sessional court bestehend aus zwei oder mehr Friedensrichtern des zugehörigen Verwaltungsbezirkes. Zu diesem Zwecke wird regelmässig seit 1828 die gesamte Grafschaft in solche Verwaltungsbezirke (petty sessional divisions) von den Quarter Sessions der Friedensrichter eingeteilt (9 Geo. IV. c. 43). Ein neuer Verwaltungsbezirk kann nur dann geschaffen werden, wenn mindestens fünf Friedensrichter in ihm wohnen (9 Geo. IV. c. 43 s. 5; 6/7 Will. IV. c. 12 s. 2). Bestehende Verwaltungsbezirke können innerhalb von drei Jahren nach ihrer Kreierung nicht geändert werden (9 Geo. IV. c. 43 s. 10; 6/7 Will. IV. c. 12 s. 1.). Die Grenzen der Verwaltungsbezirke werden von seiten der Quartalsitzungen der Friedensrichter von Amts wegen berücksichtigt (R. v. Whittles 1849. 3 Q. B. 548). Jede Stadt, die eine eigene friedensrichterliche Kommission besitzt, bildet eine petty sessional division für sich. Doch haben trotzdem nicht nur die in der Stadt wohnenden Friedensrichter Amtsgewalt innerhalb dieser, sondern auch die Friedensrichter der Grafschaft, in welcher die Stadt gelegen ist, es wäre denn zweierlei gegeben:

1. dass die Stadt auch einen eigenen Gerichtshof der friedensrichterlichen Quartalsitzungen hat und dass

2. in der betreffenden, diesen Gerichtshof verleihenden Urkunde die sog. „non intrommittant"-Klausel vorhanden ist. (45/6 Vict. c. 50 s. 154 und Buckler v. Wilson [1896] 1 Q. B. 83.)

Sind diese beiden Voraussetzungen gegeben, dann haben die Grafschaftsfriedensrichter keine Jurisdiktion im Weichbilde der Stadt.

Die Kosten des polizeigerichtlichen Lokals trägt die Stadt, die eine selbständige Friedensrichterkommission hat (12/3 Vict. c. 18 s. 2; 45/6 Vict. c. 50 s. 160), sonst immer die Grafschaft, wo die Vorsorge hiefür in die Hände des „Standing Joint committee" der friedensrichterlichen Quartalsitzungen und des Grafschaftsrats gelegt ist (51/2 Vict. c. 41 s. 3 [IV] und 30). Für eine regelrechte petty session von Friedensrichtern sind immer mindestens 2 erforderlich. Ausnahmsweise kann auch ein Friedensrichter (out of sessions) Polizeigerichtsbarkeit ausüben, vor allem dann, wenn ihm solche Gerichtsbarkeit in einzelnen Fällen durch Gesetz ausdrücklich übertragen ist, in anderen Fällen nur dann, wenn keine höhere Strafe als 3 Tage Arrest oder 20 sh. Geldstrafe auferlegt wird (42/3 Vict. c. 49 s. 20 und 52/3 Vict. c. 63 s. 13 [13]).

b) In der Metropole und in einigen grösseren Städten sind seit Beginn des 18. Jahrhunderts besondere Polizeigerichte etabliert. Die Metropole ging hier voran. Das die gegenwärtige Organisation regelnde Gesetz vom Jahre 1839 (die Metropolis Police Courts Act 2/3 Vict. c. 71) sieht die Möglichkeit vor (s. 1), dass die Krone im Staatsrat die Zahl der Polizeigerichte in London vermehren oder vermindern dürfe. Eine spätere Act (3/4 Vict. c. 84) sieht vor, dass die Krone neue Polizeigerichtsbezirke schaffen könne und für jeden Bezirk ein Polizeigericht etablieren solle, vorausgesetzt, dass in einem gegebenen Zeitpunkt nicht mehr als 27 solcher Polizeirichter vorhanden sind (s. 2, 4, 5).

Im Jahre 1898 gab es in London 14 Polizeigerichte und 25 Polizeirichter. So haben Bow Street, wo auch ausländischer Verbrecher Auslieferung verhandelt wird[1]), einen Hauptrichter und 2 andere Polizeirichter, Westminster, Marlborough Street, Marylebone, Clerkenwell, Lambeth, Worship Street, Thames, Southwark und West-

1) Nach s. 26 der Act 33/4 Vict. c. 52 s. 26. Doch kann auch ein anderes Polizeigericht auf Anordnung des Polizeiministers (Home Secretary) damit betraut werden, wenn es die Gesundheit des Beschuldigten verlangt (58/9 Vict. c. 33).

London Polizeigerichte mit je einem Polizeirichter; Greenwich und Woolwich zwei Polizeigerichte mit nur einem Polizeirichter für jedes, der noch dazu in seiner Tätigkeit durch Polizeirichter der anderen Viertel abgelöst wird.

Die Grenzen jedes Polizeigerichts sind durch Gesetz bestimmt und in besonderen Mappen verzeichnet, die im Gerichtsarchiv aufbewahrt werden (Archibald, Metropolitan Police Guide 1891, p. 71). Die Londoner Polizeirichter rekrutieren sich zum grossen Teile aus den Barristers, die entweder 7jährige Praxis als Barristers, oder 4jährige Praxis als solche mit nachfolgender 3jähriger Verteidigungspraxis aufzuweisen haben (2/3 Vict. c. 71 s. 3). Zum andern Teil werden sie aus dem Kreise der Polizeirichter der Provinzstädte (21/2 Vict. c. 73 s. 14) genommen. Sie werden von der Krone ernannt. Ihr Gehalt beträgt im Durchschnitt 1500 £, der Hauptrichter von Bow Street hat 1800 £. Das Gehalt dieser Polizeirichter ist auf den Consolidated Fund gewiesen, d. h. von parlamentarischer Jahresbewilligung unabhängig gemacht.

Ausser den eben angeführten Polizeigerichten gibt es in allen Teilen der Metropole auch noch unbesoldete Friedensrichter, die neben den Polizeirichtern in Aktion treten. Doch sind sie in gewissen Distrikten (den 7 Distrikten, welche die Act 3/4 Vict. 84 schon etabliert antraf) nicht befugt, Personen, die in diesen Polizeigerichtsdistrikten wohnen, vorzuladen oder verhaften zu lassen, ausgenommen für die Zwecke der Verwaltungsexekution zur Eintreibung von Staats- und Kommunalsteuern (2/3 Vict. c. 71 s. 18). In andern Distrikten haben die unbesoldeten Friedensrichter, wie gesagt, konkurrierende Jurisdiktion mit den besoldeten Polizeirichtern. Mindestens je 2 von ihnen ersetzen, wenn sie in petty sessions sitzen, einen besoldeten Polizeirichter. Ist aber dieser im Polizeigericht erschienen, so ist er der alleinige Richter (s. 6 der Act 3/4 Vict. c. 84).

Die besoldeten Polizeirichter haben untereinander für die ganze Metropole konkurrierende Jurisdiktion ohne Einschränkung (s. 13 der Act 2/3 Vict. c. 71). Ja sie haben ohne weiteres die Befugnis, jeder für sich das zu tun, was sonst nur mindestens 2 Friedensrichter gleichzeitig tun könnten, nur dürfen sie nicht an den petty sessions und quarter sessions sowie den special sessions der Friedensrichter sich beteiligen (s. 14 der Act 2/3 Vict. c. 71).

c) In grösseren Städten befinden sich ebenfalls eigene Polizeigerichte mit besoldeten Richtern. Im Jahre 1863 erging, nachdem zuvor für einzelne Städte die Einrichtung solcher Gerichte ermöglicht worden, die Act 26/7 Vict. c. 97, welche es jeder Stadt mit mindestens 25000 Einwohnern anheimgab, um Etablierung eines besoldeten Polizeirichters (stipendiary magistrate) einzukommen. Nun regelt die Municipal Corporations Act von 1882 (45/6 Vict. c. 50 [s. 161]) die Etablierung solcher Polizeirichter. Jeder Gemeinderat einer mit Charter versehenen Stadt (borough) kann an den Polizeiminister, den Home Secretary, eine Petition richten und darin um Anstellung eines besoldeten Polizeirichters durch die Krone bitten. Die Krone bestellt nun einen solchen aus der Zahl derjenigen Barristers, die eine mindestens 7jährige Praxis aufzuweisen haben. Er ist nicht auf Lebenszeit angestellt wie die anderen Richter und die Polizeirichter der Metropole, sondern jederzeit absetzbar, wie die Friedensrichter („to hold office during H. Majesty's pleasure") und erhält, ausgenommen, dass der Stadtrat einen abändernden Beschluss fasst, höchstens so viel Gehalt, als in der Petition, die um ihn bat, ausgesetzt ist, sonst aber innerhalb dieser Grenze so viel, als die Krone bestimmt.

Ein solcher Polizeirichter (stipendiary magistrate) vermag alle Gerichtsbarkeit auszuüben, die sonst mindestens 2 unbesoldete Friedensrichter ausüben (21/2 Vict. c. 73). Doch ist er, im Gegensatz zu den Polizeirichtern der Metropole, keineswegs

§ 238. davon ausgeschlossen, an den sessions der Friedensrichter, in welcher Gestalt auch diese erfolgen mögen, teilzunehmen. Auf der andern Seite hat er auch nicht die exklusive Jurisdiktion, wie die Polizeirichter der Metropole.

Aehnlich wie die stipendiary magistrates kann die Krone auch einen Recorder für Städte einsetzen, der besoldet, einen ganzen Gerichtshof der friedensrichterlichen Quartalsitzungen ersetzt (s. 162 der Municipal Corporations Act 45/6 Vict. c. 50). Doch ist dies kein Polizeirichter mehr, d. i. ein Richter, der summary jurisdiction zu üben hat, sondern ein regelrechter Strafrichter, der auch deshalb auf Lebenszeit von der Krone bestellt wird (s. 163 [2] der zit. Act).

Durch eine Localact kann ebenfalls ein besoldeter Polizeirichter etabliert werden, wenngleich der normale, vorhin bezeichnete Weg durch Petition ist. So gibt es in einer Reihe von Städten besoldete Polizeirichter, besonders in: Birmingham, Brighton, Cardiff, Chatham, Sheernees, Kingston-on-Hull, Leeds, Liverpool, Manchester City, Manchester Division, Merthyr Tidvil, Middlesborough, Pontypridd, Salford, Sheffield, Staffordshire Töpferviertel, West Ham und Wolverhampton (Renton, vol. 10, p. 149).

Die besoldeten Polizeirichter haben auch Jurisdiktion in Auslieferungsfällen, wenn der Verbrecher auf einem Seeschiff in einem Hafen des vereinheitlichten Königreiches gelandet ist (33/4 Vict. c. 52 c. 16).

III. Die Kompetenz der Polizeigerichte.

Die örtliche Zuständigkeit der Friedensrichter und Polizeirichter und ihr gegenseitiges Verhältnis, wo besoldete und unbesoldete konkurrierende Gerichtsbarkeit besitzen, wurde schon oben erörtert. Hier sei nochmals wiederholt, dass die Friedensrichter als Polizeirichter für den ganzen Bezirk, für den ihre Commission, d. i. ihr Amtsauftrag, lautet, also entweder Grafschaft oder Stadt (borough) handeln dürfen (Johnson v. Colam 1875, L. R. 10 Q. B. 544). Hinzugefügt sei noch, dass sie auch über Flüsse, die 2 Grafschaften verbinden oder trennen, Jurisdiktion haben (42/3 Vict. c. 49, s. 46). Desgleichen erstreckt sich ihre Jurisdiktion auf 500 Yards über die Grenze der Grafschaft hinaus (Midland Railway Co. v. Freeman 1884, 12 Q. B. D. 629), sowie über jedes Fuhrwerk und Vehikel, das die betreffende Grafschaft oder Stadt, also ihren Verwaltungsbezirk passiert (Act a. a. O. s. 46).

Zu ihrer sachlichen Zuständigkeit gehört natürlich Polizeigerichtsbarkeit. Diese heisst technisch summary jurisdiction, was soviel bedeuten soll, als dass in diesen Gerichten summarische Kognition des Richters stattfindet, abweichend vom gewöhnlichen Prozess, also ohne Einleitung durch indictment, Strafklage der Anklage-Jury, ohne Einleitung durch gewöhnliche Zivilklage und ohne Beziehung einer Urteils-Jury. Damit ist in allgemeinen Zügen die sachliche Zuständigkeit der Polizeigerichtsbarkeit gezeichnet. Im Detail umfasst sie straf- und zivilgerichtliche Jurisdiktion, einschliesslich dessen, was wir technisch Verwaltungszwangsverfahren nennen.

Die strafgerichtliche Jurisdiktion erstreckt sich:

a) auf Delikte, die eigentlich von den ordentlichen Strafgerichten abzuurteilen wären, die aber zur Kognition der Polizeigerichte kommen, weil die Beschuldigten entweder unter 16 Lebensjahren alt sind, oder, weil es sich um Delikte handelt, die im Gesetz besonders aufgezählt sind, wo der Beschuldigte statt des ordentlichen Strafprozesses summarische Kognition wählen kann,

b) die gerichtliche Kognition über die Verübung einer public nuisance, d. i. einer Polizeiwidrigkeit,

c) Abstrafung von Polizeidelikten, d. i. unsern Uebertretungen im technischen

Sinne. Hiebei handelt es sich zum grossen Teil um solche Delikte, welche durch die neuere Verwaltungsgesetzgebung (z. B. Arbeiterschutz) geschaffen sind, zum Teile auch um solche, deren Strafsanktion auf dem Wege der Polizeiverordnungen (by-laws) erfolgt ist. § 238.

Die zivilgerichtliche Jurisdiktion der Polizeigerichte umfasst vorwiegend:

a) Klagen auf Anerkennung der Vaterschaft und auf Zahlung von Alimenten (affiliation cases),

b) Gewerbegerichtsstreitigkeiten, insbesondere solche aus dem Lehrlingsverhältnis.

c) Verfahren behufs Niederreissung von polizeiwidrig gebauten Häusern und Beseitigung sonstiger Polizeiwidrigkeit (abatement of nuisances).

IV. Das Verfahren in den der strafgerichtlichen Kognition unterliegenden Fällen ist im grossen und ganzen das gleiche, wie in den Fällen der zivilgerichtlichen. Das eine endet mit conviction, d. i. mit Polizeistrafe, das andere mit order, d. i. Zwangsverfügung durch Polizeibefehl.

Das strafgerichtliche beginnt mit einer Anzeige (information), das zivilgerichtliche mit einer Beschwerde (complaint). Die Anzeige muss gewöhnlich innerhalb von 6 Monaten seit Begehung des Deliktes gemacht worden sein (s. 11 der Summary Jurisdiction Act von 1848).

Wird im Verlaufe des strafgerichtlichen Verfahrens eine Verhaftung des Beschuldigten gewünscht, dann muss die Anzeige schriftlich und unter Eid erfolgen (c. 1. s. 13). Im Zivilverfahren ist unter allen Umständen die Erlassung eines Haftbefehls ausgeschlossen. Nach Abhörung der Zeugen und Parteien in öffentlicher Gerichtssitzung ergeht die Entscheidung und zwar entweder die Conviction in den Fällen, wo das Verfahren mittelst Anzeige begonnen (on information), oder die Order, wo das Verfahren durch Beschwerde (complaint) eingeleitet worden ist.

Wo es sich um ganz geringfügige Vergehen handelt, kann im Falle der Conviction dennoch der Verurteilte ohne Bestrafung davon kommen (Summary Jurisdiction Act von 1879 s. 16).

Die Strafgewalt des Polizeirichters, sofern sie durch Conviction zum Ausdruck kommt, beträgt höchstens 6 Monate, wenn es sich um Eigentum handelt, das über 40 sh. wert ist. Bei Delikten, wo Eigentum unter diesem Werte in Frage steht, beträgt das Strafausmass höchstens 3 Monate ev. 20 £ im Maximum. Sonst wird jene Strafe angewendet, die im Gesetz angeordnet ist, gegen das man sich vergangen hat.

Die Order, d. i. der Polizeibefehl resp. die polizeiliche Zwangsverfügung kann, wenn sie auf Zahlung einer Geldsumme lautet, niemals durch Haft erzwungen werden, es wäre denn dem Gerichte nachgewiesen, dass der Schuldner das nötige Geld hat, und dennoch die Geldsumme nicht zahlen will (Summary Jurisdiction Act 1879 s. 35). Lautet aber der Polizeibefehl nur, dass der Betreffende, gegen den die Beschwerde erhoben worden, eine bestimmte Handlung tue oder unterlasse, dann kann auch die Haft für den Fall der Widersetzlichkeit verfügt werden (Summary Jurisdictions Act 1879 s. 34). Doch hat für den Fall, dass keine Strafsanktion auf das so erlassene Gebot oder Verbot gesetzt ist, das Polizeigericht die Wahl, ob es Geldstrafe bis zum Höchstmasse von 20 £ (auch bei fortgesetzter Widersetzlichkeit), oder Haft bis zum Höchstmasse von 2 Monaten aussprechen will. Die Bestimmung ist die sedes materiae des Verwaltungszwanges ad faciendum! Die Kosten des Verfahrens werden ebenfalls im Verwaltungszwangsverfahren eingebracht.

§ 239. Der unmittelbare Polizeizwang und seine Formen.

I. Die administrative Zwangsvollstreckung (ad solvendum)[1].

Die Zwangsvollstreckung für öffentliche Forderungen, Kommunalsteuern, Verwaltungsauflagen, Polizeistrafen u. dergl. mehr wird mittelst warrant of distress eingeleitet, der von einem Friedensrichter ausgestellt wird. Sie bedeutet die Anwendung unmittelbaren Zwangs durch Pfändung der fahrenden Habe des öffentlich-rechtlichen Schuldners. Die Formen dieser administrativen Zwangsvollstreckung sind durch Gesetz (die Summary Jurisdiction Act von 1879 42/3 Vict. c. 49, s. 43) geregelt:

1. Der warrant, d. i. der Pfändungsbefehl, gerichtet an einen Constabler, muss von einem Constabler oder unter seiner Leitung wenigstens ausgeführt werden.

2. Die Pfändung muss so ausgeführt werden, dass das zur Haushaltung des Schuldners nötige Gerät bis zum Tage der Versteigerung nicht fortgeschafft, sondern ihm bis dahin gelassen wird, nachdem es mit einer äusserlich sichtbaren Pfändungsmarke versehen worden. Der Schuldner kann allerdings seine Zustimmung, die schriftlich sein muss, zur Fortschaffung geben.

Nur soviel von diesen Gegenständen der Haushaltung soll gepfändet werden, als zur Befriedigung der Schuld nötig. Kleidungsstücke und Bettgegenstände sollen überhaupt nicht gepfändet werden. Werkzeuge zum Betrieb des Gewerbes oder Handelsgeschäftes sind bis zur Höhe von 5 £ exekutionsfrei.

3. Auf die Pfändung hat die öffentliche Versteigerung zu folgen, doch müssen 14 Tage zwischen Pfändung und Versteigerung liegen, es wäre denn, dass der Schuldner zu einer früheren Versteigerung schriftlich zustimmt. Die Versteigerung erfolgt gewöhnlich zu einem im warrant festgesetzten Zeitpunkt, wo dies nicht der Fall ist, 14 Tage nach der Pfändungsvornahme. Der Ueberschuss des Erlöses über die Schuldsumme und die Kosten der Zwangsvollstreckung werden dem Schuldner überantwortet.

Ausser der summarischen Prozedur dieser Zwangsvollstreckung liegt ihr öffentlich-rechtlicher Charakter darin, dass, wenn ihre Anordnung mit der für eine gewöhnliche Schuld zeitlich zusammentrifft, sie vorgeht, weil der König an ihrer Durchführung interessiert ist („these warrants being ones in which the king is interested" Attorney G. v. Leonard 38 Ch. D. 23, 23 L. T. 71).

II. Die Verhaftung[2].

Sie erfolgt durch den polizeilichen Exekutivbeamten (Constabler) entweder auf Grund eines warrant, d. i. eines schriftlichen Verhaftungsbefehls, oder ohne solchen, kraft eigener Machtvollkommenheit. Was zunächst diese Form der Verhaftung anlangt (arrest without warrant) so erfolgt sie in gewissen Fällen, die teils das Common law, teils das Gesetzrecht zulässt. Kraft Common law kann der polizeiliche Exekutivbeamte eine Person, die er verdächtigt, ein schweres Delikt (felony) verübt zu haben und wozu er gegründete Ursache hat, gleichgültig, ob das Delikt begangen worden ist oder nicht, verhaften. Letzteres ist eine Privilegierung der polizeilichen Exekutivbeamten vor dem Verhaftungsrecht, das auch jeder Staatsbürger hat. Denn dies steht nur dann zu, wenn das Delikt wirklich verübt ist. Gegen einen Friedensbrecher (Peace breaker), wozu insbesondere Personen gehören, die mit einander auf der Gasse handgemein werden, oder solche, die andere Mitbürger mit Tätlichkeiten bedrohen, hat jeder Bürger das Verhaftungsrecht. Ausserdem steht den Konstablern kraft ausdrücklicher Gesetzesbestimmungen das Verhaftungsrecht auch ohne warrant zu, so bei Delikten, die zur Nachtzeit (9 Uhr

---

1) Siehe Chaster a. a. O. p. 20.

2) Literatur: Geschichte May a. a. O. ch. XI. Haycraft a. a. O. ch. II—V.

abends bis 6 Uhr früh) verübt werden (14/15 Vict. c. 19 s. 11), bei Diebstählen (14/15 Vict. c. 96), boshafter Beschädigung fremden Eigentums (24/5 Vict. c. 97), Münzverfälschung (24/5 Vict. c. 99), Verletzungen gegen Anstand und die Sittlichkeit durch Verteilung anstössiger Bilder, Druckschriften etc. (s. 6 der Act 52/3 Vict. c. 18), Tierquälerei (12/13 Vict. c. 92), Störung des öffentlichen Gottesdienstes (2 Mary sess. 2 c. 3 s. 2—4 und 23/4 Vict. c. 32 s. 2 u. 3) u. dergl. mehr. **§ 239.**

Die Verhaftung auf Grund eines warrant wird entweder von den Landespolizeibehörden angeordnet oder von den Friedensrichtern (s. darüber schon oben S. 496 f.). Mit dieser letztern wollen wir uns hier beschäftigen, da die erstere bereits behandelt wurde. Sie erfolgt auf Grund eines schriftlichen warrant gewöhnlich nur im Strafprozess und zwar bei schweren Delikten; wo die Anklage durch die grosse Jury erhoben worden, muss sie erfolgen. Ausserdem erfolgt sie nur dann, wenn der Beschuldigte der ersten Vorladung nicht Folge leistet.

Niemals erfolgt bei kleineren Delikten ein Verhaftungsbefehl, wenn nicht zweierlei Voraussetzungen zutreffen:

1. dass die Angaben der Strafanzeige durch Eid bekräftigt und
2. wenigstens wahrscheinlich gemacht sind. Absoluter Beweis derselben ist nicht nötig.

Der Haftbefehl muss schriftlich, mit Siegel und Unterschrift des Friedensrichters ausgefertigt sein. Er ist gewöhnlich an einen bestimmten oder an alle Konstabler des friedensrichterlichen Verwaltungsbezirkes gerichtet und enthält die Aufforderung, die betreffende, näher bezeichnete Person zu verhaften und vor einen Friedensrichter oder die Friedensrichter des Bezirkes zu bringen.

Der Haftbefehl kann nur innerhalb der Jurisdiktion des ihn ausstellenden Friedens- oder Polizeirichters ausgeführt werden. Soll er innerhalb des Jurisdiktionsbezirkes eines anderen Friedensrichters, d. i. eines solchen, den nicht ein und derselbe Amtsauftrag (commission) mit dem vorhergehenden verbindet, dann muss dieser letztere Friedensrichter den Haftbefehl auf der Rückseite zur Ausführung reif machen und mit seiner Unterschrift versehen (was technisch „backed“ heisst). Auch ohne „backing“ erstreckt sich der Haftbefehl über den Umkreis von 7 Meilen („as the crow flies“) von der Grafschaftsgrenze, der Haftbefehl eines Polizeirichters der Metropole gilt für ganz England und Wales (2/3 Vict. c. 71 s. 17). Der Haftbefehl eines städtischen Friedensrichters gilt für die ganze Grafschaft, in der die Stadt gelegen ist (45/46 Vict. c. 50 s. 223).

Um in Schottland, Irland und auf den Kanalinseln wirksam zu sein, muss der warrant sich die Prozedur des „backing“ gefallen lassen.

Die Verhaftung erfolgt durch Berührung mit der Hand unter Mitteilung, dass man verhaftet sei. Bei der Verhaftung ist nur die absolut notwendige Gewalt zur Anwendung zu bringen. Es ist daher unzulässig, einen Verhafteten zu fesseln, es wäre denn, dass dieser Gewalt braucht oder zu entkommen sucht oder mit Gewalt droht (Wright v. Court 4 B. & C. 596). Handelt es sich hingegen um Verhaftung wegen eines schweren Deliktes, dann ist sogar Tötung zulässig, falls der Verhaftete zu entkommen sucht und man seiner auf andere Weise nicht habhaft werden kann (Hawkins Pleas of the Crown c. 29). Die verhaftende Person muss den Grund des Deliktes angeben, wegen dessen sie die Verhaftung vornimmt. Ein Konstabler, der auf Grund eines warrant verhaftet, soll denselben bei sich tragen und muss ihn vorweisen, wenn es sich um Verhaftung handelt, die er nicht aus eigener Machtvollkommenheit besorgen könnte (Codd. v. Cabe 1 Ex. D. 352). Doch braucht er bei dieser Gelegenheit den warrant nicht aus den Händen zu geben.

§ 239. Das Publikum hat jeden Friedensrichter oder Konstabler, der eine Verhaftung vornimmt, zu unterstützen (1 Chitty Crown Law 25), und es ist für niemand eine Entschuldigung, dass seine Kräfte hiefür zu schwach seien, es wäre denn, dass die zur Unterstützung aufgeforderten Personen wirklich hiezu körperlich unfähig sind.

III. Die Personendurchsuchung (searching the person).

Jede wegen eines schweren Deliktes (indictable offence) festgenommene Person kann der genannten Untersuchung ausgesetzt werden. Nach den neuesten Verwaltungsanordnungen muss die Durchsuchung weiblicher Gefangener durch Frauen erfolgen (s. Haycraft a. a. O. p. 61). Ein solches Recht der Durchsuchung hat ferner jeder Konstabler ausnahmsweise gegen des Diebstahls oder der Hehlerei verdächtige Personen innerhalb des Metropolitan Police District (2/3 Vict. c. 47 s. 66; 3/4 Vict. c. 50 s. 11), ferner gegen des Wilddiebstahls verdächtige Personen (25/6 Vict. c. 114 s. 2). Der Konstabler kann ferner zum Zwecke der Durchsuchung Trödler und Hausierer anhalten (34/5 Vict. c. 90 s. 19).

Gleiche Befugnis steht den Zollbeamten gegen Personen, welche der Schmuggelei verdächtig sind (44/5 Vict. c. 67 s. 4) zu. Auch kann ein Landstreicher, der als solcher festgenommen worden, auf Anordnung des Friedensrichters, vor den er gebracht worden, durchsucht werden (5 Geo. IV. c. 83 s. 8).

IV. Die Aufhebung des Briefgeheimnisses[1]).

Bis zur Regierung der Königin Anna war der Machtvollkommenheit des polizeilichen Eingriffs in das Briefgeheimnis keine Schranke gesetzt. Darin war die englische Republik unter Cromwell nicht um ein Haar besser als die Stuarts. Man betrachtete die Post in erster Linie als ergiebige Finanzquelle, sodann als Mittel politischer Spionage. So wurden auch unter Cromwell dem Postamt Aufträge zu systematischer und periodischer Eröffnung und Durchsicht der Briefe erteilt und ein eigenes „board of examiners for post-office letters“ eingerichtet, bestehend aus 2 Personen, die alle Briefe, die nach dem Auslande gingen, erbrachen und lasen. Dass die gleiche Praxis unter den Stuarts weiter befolgt wurde, lässt sich denken. Wir haben sogar ein Manuskript, in welcher der Clerk des Staatsrats weiter die Cromwellische Praxis Carl II. sehr empfiehlt[2]). Jedenfalls ergingen königliche Proklamationen, welche die Eröffnung von Briefen im allgemeinen den Staatssekretären gestatteten. Mit dieser Praxis räumte nun nach der glorreichen Revolution das Gesetz der Königin Anna von 1710 auf (9 Anne c. 11 [bei Ruffhead c. 10] s. 40), welches die frühere Praxis der Eröffnung von Briefen verbot und dahin abänderte, dass es:

1. jeden der Staatssekretäre (heute nur noch Home Secretary) ermächtigte, Briefe, die der Post übergeben waren, eröffnen, zurückhalten oder ihre Ausgabe aufschieben zu lassen;

2. vorschrieb, dass diese Verletzung des Briefgeheimnisses nur auf Grund eines schriftlichen warrant des Staatssekretärs zu erfolgen habe, der jedesmal nur für eine einzige Verletzung des Briefgeheimnisses Gültigkeit hätte[3]). Diese Grundsätze sind

1) Literatur: Encyclopaedia Britannica vol. XIX. p. 565, 567 und 569. Report from the Secret (Lords) Committee on the Post office P. P. 1844 Nr. 582 und 601. May, Const. history II. p. 294 und Broom, Constitutional Law 2. ed. 1885 p. 612 f.

2) Encyclopaedia a. a. O. 564 Note 2.

3) Der Wortlaut des Gesetzes ist: „from and after the first day of June 1711 no person or persons shall presume . . . to open detain or delay . . . any letter or letters . . . after the same is or shall be delivered into the general or other post office . . . and before delivery to the persons to whom they are directed, or for their use except by any express warrant in writing under the hand of one of the principal secretaries of state, of every such opening detaining or delaying.“

dann durch das Gesetz 35 Geo III. c. 62 und das noch heute in Geltung stehende Gesetz 7 Will. IV. und 1 Vict. c. 36 (s. 25) anerkannt worden. § 239.

Damit war die Wahrung des Briefgeheimnisses auf gesetzliche Grundlage gestellt, aber noch nicht viel gewonnen. Bis 1798 war überhaupt im Home office ein Register über die erlassenen warrants zur Eröffnung von Briefen nicht zu sehen (Report a. a. O. p. 3) und mit der Wahrung des Briefgeheimnisses war es überhaupt nicht weit her. Bei dem grossen Staatsprozesse des Bischofs Atterbury wurden Postbedienstete als Zeugen zugelassen über den Inhalt aufgebrochener Briefe, zu deren Eröffnung gar kein warrant des Staatssekretärs vorhanden war[1]), und noch 1735 beklagten sich selbst Mitglieder des Unterhauses, dass ihre Briefe ohne Veranlassung eröffnet wurden, dass „the liberty given to break open letters could now serve no purpose but to enable the idle clerks about that office to pry into the private affairs of every merchant and of every gentleman in the Kingdom“ (Parliamentary History IX. p. 842 ff.).

Das Unterhaus erklärte es als Privilegienbruch, wenn jemand wider das Gesetz der Königin Anna, also ohne warrant des Staatssekretärs, Briefe erbräche. Im 19. Jahrhundert wurde das Briefgeheimnis nicht wesentlich besser geschützt. Im Jahre 1844 erhob sich ein allgemeiner Entrüstungssturm über dem Haupte des damaligen Polizeiministers (Home Secretary) Sir James Graham. Man warf ihm vor, er habe die Briefe des politischen Flüchtlings Mazzini systematisch erbrechen lassen und deren Inhalt den auswärtigen Regierungen mitgeteilt. Ein Oberhauskomitee sass nun, um über die Praxis des Home Secretary bei Erlass von solchen warrants Nachforschungen zu halten. Dabei ergab sich, dass erst seit 1806 (der Amtsführung des Lord Spencer) ein eigenes Register über die Eröffnungsbefehle geführt und dass erst seit 1822 diese selbst im Archiv aufbewahrt wurden. Von 1806—1844 waren nicht weniger als 323 warrants ergangen, davon 53 allein in den Jahren 1841—1844. Das Komitee gab über die Praxis folgende Aufschlüsse (Report a. a. O. p. 14 ff.): Die Eröffnung — warrants zerfallen in 2 Klassen, von denen die erste Klasse vorwiegend den Zwecken der Kriminalpolizei dient und auf Veranlassung der Gerichte vom Home Secretary erlassen wird. Die zweite Klasse geht vom Staatssekretär selbst aus und bezweckt die Eröffnung der Briefe von Personen, die der Staatsumtriebe verdächtig sind und diese Anschläge entweder im vereinheitlichten Königreich oder den britischen Kolonien vorbereiten. Der Home Secretary veranlasst sie, sein Unterstaatssekretär fertigt sie sodann aus. Ueber die Gründe, welche zum Erlasse der warrants geführt haben, wird kein Register geführt (Report a. a. O. p. 11). Die Briefe verraten, wenn sie den Adressaten abgeliefert werden, durch nichts, dass sie erbrochen worden sind.

Diese Praxis hat sich offenbar bis auf den heutigen Tag erhalten, denn 1882 erklärte ein Minister von so radikaler Denkart, wie Sir Harcourt, anlässlich der Erbrechung von Briefen in Irland, die man Eröffnungsbefehlen des Lord Lieutenant von Irland zuschrieb, sie als absolut nötig: „This power is with the secretary of state in England. In Irland it belongs to the Irish Government. It is a power which is given for the purposes of state, and the very essence of the power is that no accounts (of its exercise) can be rendered; to render an acount would be to defeat the very object for which the power was granted. If the minister is not fit to exercise the power so entrusted, upon the responsibility cast upon him, he is not fit to occupy the post of secretary of state“ (H. D. vol. 267 p. 294 ff.).

---

1) Lords Journals XXII. p. 183—186; Howell's State Trials XVI. 54 ff.

§ 239. Also nicht einmal Rechenschaft über die von ihm hiebei geübte polizeiliche Machtvollkommenheit braucht der Staatssekretär zu geben. Vor Missbräuchen soll seine allgemeine parlamentarische Verantwortlichkeit schützen!

V. Die Aufhebung des Hausrechts.

Das Eindringen der Polizei in das Haus, das für jeden Engländer seine „Burg" bedeutet, ist nur in 2 Fällen nach Common law zulässig:

1. Um einen Uebeltäter festzunehmen. Dies ist aber auch nicht ohne weiteres zulässig. Vor allem nur dann, wenn es sich darum handelt, ein schweres Delikt (felony) oder einen gefährlichen Friedensbruch zu verhüten. In diesen Fällen kann jedermann, nicht nur der polizeiliche Exekutivbeamte ins Haus eindringen (Handcock v. Backer, 2 B. and P. 260), wo Gefahr im Verzuge liegt, auch ohne besondere Aufforderung, dass geöffnet werde (2 Hawk. Pleas of the Crown c. 14). Sodann kann die fremde Haustür zwecks Verhaftung erbrochen werden, wo eine felony, also ein schweres Delikt begangen worden ist, und zwar ohne Aufforderung zu öffnen und ohne dass ein warrant zur Verhaftung mitgegeben worden ist. Hingegen ist es nach gut begründeter Ueberzeugung unzulässig, dass jemand anderer als ein polizeilicher Exekutivbeamter dieses Eindringen bewirken darf, oder dass der polizeiliche Exekutivbeamte schon auf die blosse Anzeige einer andern Person dies tun darf. Vielmehr muss er selbst begründeten Verdacht haben, dass in dem Hause das schwere Delikt begangen worden sei (Haycraft a. a. O. p. 52).

Ist der polizeiliche Exekutivbeamte mit einem Haftbefehl ausgerüstet, dann kann er die Türen zur Verhaftung des Uebeltäters einbrechen, gleichgültig ob es sich um ein schweres Delikt (felony) oder um eine blosse Uebertretung (misdemeanour) handelt (Burns, Justice of the peace tit. „warrant": Harvey v. Harvey, 26 C. D. 644). Aufforderung zum Oeffnen muss vorhergegangen sein.

Schliesslich kann zur Weiterverfolgung eines bereits festgenommenen, aber dann entkommenen Uebeltäters die Tür des Hauses, in das er sich geflüchtet hat, nach vorausgegangener Aufforderung erbrochen werden (2 Hawkins Pleas of the Crown c. 14). Erfolgte die erste Verhaftung ohne Haftbefehl oder erfolgt in diesem Falle die Verfolgung nicht auf frischer Spur, d. h. sofort, so muss ein Haftbefehl noch erwirkt werden, es wäre denn, dass es sich um ein schweres Delikt (felony) handelt (Burns a. a. O.).

2. Erfolgt die Aufhebung des Hausrechts, um einem Diebstahl und gestohlenen Sachen auf die Spur zu kommen. Es ist klar, dieser Fall unterscheidet sich von dem unter 1. insoferne, als dort der Täter schon bestimmt ist und verhaftet werden soll, hier aber es sich erst darum handelt, einem Diebstahl auf die Spur zu kommen. Die Hausdurchsuchung und ev. Durchbrechung der Türen erfolgt nur auf Grund eines friedensrichterlichen warrant. Zur Erwirkung des warrant genügt vernünftiger Verdachtsgrund; die gestohlenen Güter müssen nicht spezifiziert werden (L. R. 1896 2 Q. B. p. 418). Man versuchte auch im 18. Jahrhundert eine polizeiliche Hausdurchsuchung durchzuführen, um die Verfasser aufrührerischer Schriften denunzieren zu können. Doch ist dieser Versuch der Regierung durch die Entscheidung im Rechtsfall Entick v. Carrington ein für allemal abgeschlagen worden (19 St. Tr. 1029 [anno 1765]. Siehe Broom a. a. O. p. 555 ff.)

Ausser diesen durch das Common law gegebenen Befugnissen der Aufhebung des Hausrechts gibt es noch eine Reihe, die durch Gesetzrecht gegeben sind.

Die wichtigsten Fälle sind, um folgenden Delikten auf die Spur zu kommen: Diebstahl und verwandten Delikten (24/5 Vict. c. 96 s. 103), Fälschung (24/5 Vict. c. 98 s. 46), Münzfälschung (24/5 Vict. c. 99 s. 27), Vergehen gegen die Explosivgesetze (38/39 Vict. c. 17 s. 73—75 und 46/7 Vict. c. 3 s. 8), Gewalttätigkeit und böswilliger Verletzung

fremden Eigentums (24/5 Vict. c. 97 s. 55 und 24/5 Vict. c. 100 s. 65), Entführung von Frauenspersonen zu unmoralischen Zwecken (48/9 Vict. c. 69 s. 10), Kindesweglegung, Stehlen eines Kindes unter 14 Jahren u. dergl. (57/8 Vict. c. 41 s. 48), unerlaubten Wetten und Glücksspielen (16/7 Vict. c. 119 s. 11 und 12; 2/3 Vict. c. 47 s. 48), obszöner Veröffentlichung durch Druck, Schrift oder Bildnis und Zeichnung (20/1 Vict. c. 83 s. und Rechtsfall Ex Parte Bradlaugh 3 Q. B. p. 509), Vergehen der Tierquälerei mittels Vivisektion (39/40 Vict. c. 77 s. 13), öffentlicher Beherbergung von Landstreichern (5 Geo. IV. c. 83 s. 13), Vergehen gegen das Handelsmarkengesetz (50/1 Vict. c. 28 s. 12), unerlaubtem Fischen (24/5 Vict. c. 109 s. 34; 41/2 Vict. c. 39 s. 9; 47/8 Vict. c. 11 s. 3), Vergehen gegen die Vorschriften über den Handel mit Petroleum (34/5 Vict. c. 105 s. 13), unerlaubtem Handel mit geistigen Getränken (37/8 Vict. c. 49 s. 17), Brot- und Mehlverfälschung (1/2 Vict. c. 28), unerlaubtem Feilbieten von Rossfleisch (52/3 Vict. c. 11 s. 4), Schmuggel u. a. Vergehen gegen die Zollordnung (39/40 Vict. c. 36 ss. 203—205). Dazu kommen die durch die neuen Sanitäts- und Fabrikgesetze, Gesundheits- und Fabrikinspektoren gegebenen Befugnisse der Haus- resp. Fabrikaufsicht, sowie die Befugnis, in Ausübung der Tierseuchenpolizei auch gegen den Willen der Bewohner Häuser zu betreten (s. 44 der Act 57/8 Vict. c. 57).

Die Hausdurchsuchung erfolgt in diesen Fällen durch das polizeiliche Exekutivpersonal auf Grund eines friedensrichterlichen warrant, teils auch ohne solchen, wie z. B. durch die oben genannten Inspektoren.

Der Kreis der Fälle, in denen diese Hausdurchsuchungsbefugnis auch in Kriminalfällen ausgeübt werden darf, ist durch Gesetz festgelegt und nicht in allen Fällen, wo der Verdacht einer strafbaren Handlung (selbst bloss Uebertretung, Löwe-Hellweg, Strafprozessordnung 1900 S. 382) vorliegt, wie dies bei uns die Regel ist, zulässig. Dieser Kreis darf nur durch Gesetz erweitert werden.

VI. Das Ab- und Ausweisungsrecht von Fremden.

Am 1. Januar 1906 hörte England auf, das Fremdenasyl der Welt zu sein, von dem der Oberrichter Lord Coke schon im 17. Jahrhundert rühmte, dass hier jeder Fremdling sicher aufgehoben sei, und dass, wenn er nicht gegen die Gesetze des Landes handle, nicht einmal der König über ihn Gewalt habe.

Ueberblickt man die historische Entwicklung der englischen Fremdengesetzgebung, dann fällt sofort die Tatsache auf, dass seit den Zeiten der Magna Charta (1215) bis auf die Gegenwart diese Gesetzgebung vorwiegend von wirtschaftlichen Momenten und nur in Ausnahmefällen von politischen bestimmt worden ist. Brauchte man die Fremden wirtschaftlich, dann liess man sie ins Land, um sie im entgegengesetzten Falle, wie dies zum Beispiel jetzt der Fall ist, wieder fernzuhalten.

Schon die vorhin erwähnte Magna Charta von 1215, das Grundgesetz des Reiches, erlaubte allen fremden Kaufleuten unter der Voraussetzung der Reziprozität ungehindertes Betreten und Verweilen auf britischem Boden (Art. 41). Diese fremdenfreundliche Gesetzgebung dauerte aber nur so lange, bis die Plantagenets eine zielbewusste, nationale Handelspolitik ins Auge fassten. Von der Zeit Eduards III. (14. Jahrhundert) bis zum Schlusse des Mittelalters erfolgte im Interesse des heimischen Handels und Gewerbes eine Reihe von gesetzlichen Beschränkungen.

Heinrich VIII., dem kleinliche Gesichtspunkte in der inneren Politik vollständig fern lagen, liess sich nicht durch die häufigen Klagen der heimischen Zünfte ins Bockshorn jagen, sondern erteilte Freibriefe an fremde Handwerker, sofern ihm dies nützlich schien.

Königin Elisabeth wandelte die Bahnen ihres Vaters und unterstützte namentlich die Niederlassung flandrischer Emigranten. Unter Jakob I. mehrten sich die

§ 239. Klagen englischer Handwerker über die ausländische Konkurrenz. Durch die kontinentalen Religionskriege waren eine Reihe von Fremden herübergekommen, die das Gewerbe mit besseren Maschinen und Methoden, wie die Engländer selbst zugestanden, zu treiben imstande waren. Eine königliche Kommission wird zur Beruhigung der Gemüter bestellt, aber alles, was sie tut, ist nur, dass sie die fremden Gewerbetreibenden registriert und darauf sieht, dass die Gewerbegesetze Richards III. und Heinrichs VIII. beobachtet werden. Die Stuarts schritten unbekümmert in der Richtung fort, die fremden Handwerker zu beschützen und zu fördern.

Zeigt nun die englische Fremdengesetzgebung bis zu Jakob II. einen durchaus wohlwollenden Charakter, so ändert sich am Ausgang des 18. Jahrhunderts dieses Bild insofern, als eine Kontrolle der Fremden aus politischen Motiven anhebt. In seinem Kampfe gegen die französische Revolution und gegen ihr Hinübergreifen nach England bringt der jüngere Pitt eine Act durch das Parlament, die sogenannte alien act von 1793, welche die Registrierung aller ins Land kommenden Fremden und ein umfassendes Passwesen vorschreibt. Der Regierung wird die Machtvollkommenheit gegeben, unliebsame Fremde auszuweisen, und strenge Strafen werden auf das Wiederbetreten des britischen Bodens gesetzt.

Bis zum Jahre 1826 sind solche Fremdengesetze ergangen. Denn war auch die Gefahr der französischen Revolution alsbald vorüber, so befand sich England damals doch im Schlepptau der heiligen Alliance und durfte keine freiheitlichere Fremdengesetzgebung haben als der Kontinent. Erst 1826 erging eine Act, die 1836 durch eine andere ersetzt wurde, wonach nur die Registrierung der Fremden bei der Landung auf britischem Boden vorgeschrieben wurde. Das Gesetz blieb bis auf den heutigen Tag ein toter Buchstabe. Nur noch zweimal wurde die Fremdenausweisung aus politischen Gründen angewendet: das eine Mal 1848, um die Wogen der Februarrevolution vom englischen Gestade abzuhalten; das andere Mal 1882, um die von den Vereinigten Staaten aus geleitete, irische revolutionäre Propaganda zu zügeln. Auch diese Gesetze waren nur vorübergehende Erscheinungen.

Dafür trat aber seit Ausgang der 80er Jahre des 19. Jahrhunderts wieder die alte wirtschaftliche Fremdengesetzgebung in den Vordergrund. Kein Zweifel, dass sie, die den Ausschluss der wirtschaftlich schwachen Einwanderer bezweckt, ihre Anregung dem Vorgehen einiger britischer Selbstverwaltungskolonien verdankt. Schon seit 1877 waren in einigen Kolonien Gesetze ergangen, die den Zuzug von Chinesen teils einschränkten, teils überhaupt aufhoben, so in: Kanada (1886), Queensland (1877 und 1884), Neusüdwales (1882 und 1889), Viktoria (1881) und Südaustralien (1881). Aber auch andere Fremde können in einigen Kolonien aus- oder abgewiesen werden, wenn sie wirtschaftlich schwach sind so in Kanada (1886), Natal (1897) und im bundesstaatlich geeinten Australien (1901). Auf diese Weise wurden die Kolonien dem Mutterlande zum Vorbilde.

Dazu kam die nicht wegzuleugnende Tatsache der Ueberfüllung einzelner armer Londoner Stadtquartiere mit russischen und polnischen Einwanderern.

Der öffentlichen Meinung in der Tagespresse und in parlamentarischen Enquêten folgte die konservative Regierung des Lord Salisbury, indem sie schon 1894 dem Oberhause einen Gesetzentwurf vorlegte, dessen erster Teil nach dem Vorbilde der Vereinigten Staaten einen Katalog jener Fremdenkategorien anführte, die ohne weiteres von der Landung in bestimmten britischen Häfen ausgeschlossen sein sollten. Vorwiegend waren es arme und mit ansteckenden Krankheiten behaftete Personen, die von diesen Bestimmungen betroffen werden sollten. Der zweite Teil des Entwurfs gab der Regierung die Machtvollkommenheit, „zur Erhaltung der öffentlichen Ordnung und

Sicherheit eines Teiles des Königreichs oder zur Verhütung von Verbrechen, die in dem Königreich oder ausserhalb desselben begangen werden könnten" lästige Ausländer auszuweisen. Diese Bill wurde aber ebensowenig Gesetz wie die 1899 von Sir Vincent und 1904 von der Regierung eingebrachten Gesetzentwürfe, trotzdem sich diese nur auf Fernhaltung des ausländischen Proletariats beschränkt hatten und die Ausweisung aus politischen Gründen, die im Hinblick auf das anarchistische Gesindel Londons mindestens ebenso wichtig gewesen wäre, einfach fallen liessen. Auf dem gleichen Standpunkt steht auch das in der vorjährigen Parlamentssession durchgebrachte Fremdengesetz (5 Edw. VII. c. 13). § 239.

Es gibt der Regierung eine doppelte Befugnis: ein Abweisungsrecht und ein Ausweisungsrecht.

Das Abweisungsrecht von Fremden ist in die Hand der Landungsbehörden, gewöhnlich der Zollbeamten gelegt, die die Befugnis haben, jedes „Einwandererschiff" zu visitieren. Unter Einwandererschiff im Sinne des Gesetzes ist jedes Schiff zu verstehen, das mehr als 20 Zwischendeckpassagiere an Bord hat. Also wären Kabinenpassagiere von der Visitation ausgenommen. Dieses allerdings schon an und für sich höchst rohe und äusserliche Kriterium wird aber vollends durch die Tatsache illusorisch gemacht, dass der Minister des Innern (der Home Secretary) im Verordnungswege nicht bloss die das Merkmal eines Einwandererschiffs bildende Zahl der Zwischendeckspassagiere, sondern auch den Begriff des Kabinenpassagiers näher bestimmen darf.

Von der Landung in einem der Häfen des britischen Königreichs kann jeder „unerwünschte Einwanderer" („undesirable immigrant") abgewiesen werden. Er muss also „Einwanderer" und „unerwünscht" sein.

Einwanderer ist jeder Fremde, der nicht den Landungsbehörden nachweist, dass er nur vorübergehend sich im Königreiche aufhalten wolle, oder der nicht ein vorausbezahltes Fahrbillet gültig nach einem ausserhalb des Königreiches gelegenen Bestimmungsorte, vorweist. In diesem letztern Falle muss der Schiffseigentümer oder Schiffskapitän Sicherheit dafür leisten, dass das Verweilen auf britischem Boden nur der Durchreise wegen erfolge.

Nur ein „unerwünschter" Einwanderer darf abgewiesen werden. Als unerwünscht gelten: Personen, die weder für sich noch für ihre Familienangehörigen, für die sie unterhaltspflichtig sind, die nötigen Subsistenzmittel nachweisen können. Ferner ausgewiesene, blöd- oder wahnsinnige oder mit einer Krankheit oder Körperbeschaffenheit, die sie über kurz oder lang der öffentlichen Armenpflege aussetzen muss, behaftete Personen, schliesslich Individuen, die im Auslande wegen eines Delikts abgeurteilt sind, wegen dessen von den britischen Behörden die Auslieferung mit Erfolg verlangt werden könnte.

Trotzdem aber eine Person „unerwünschter Einwanderer" ist, soll sie dennoch wegen des Fehlens von Subsistenzmitteln allein nicht zurückgewiesen werden, wenn sie nachweisen kann, dass sie wegen politischer oder religiöser Gesinnung verfolgt wird und ihre Zurückweisung in ihr Vaterland Gefahren für Leben und Freiheit im Gefolge hat, oder dass sie, auf britischem Boden geboren, einen Vater besitzt, der noch Brite ist. Auch soll niemand als unerwünschter Einwanderer zurückgewiesen werden, der sich sechs Monate lang im Königreiche aufgehalten und der nach Ablauf dieser Zeit den vergeblichen Versuch unternommen, in einem anderen Lande (Vaterland oder Ausland) ein Asyl zu finden.

Das Ausweisungsrecht steht allein dem Minister des Innern zu. Er darf es aber nur in den Fällen, die das Gesetz vorschreibt, auf Grund einer Bescheinigung eines Polizeigerichts tun. Die Gründe sind dieselben, die auch zur Abweisung des Fremden

§ 239. führen, nur kommt hier noch die Verurteilung wegen eines Delikts im britischen Königreich hinzu, die zu einer Freiheitsstrafe geführt hat. Ein Verwaltungsstreitverfahren wegen der Ausweisungsorder des Ministers ist in England[1]) ebensowenig zulässig wie bei uns.

Das Ausweisungsrecht, das Fremden gegenüber zur Anwendung kommt, ist wesentlich mehr eingeengt als bei uns. Eine Ausweisung aus Gründen „der öffentlichen Ordnung“ ist unzulässig. Die Krone hat nach wohlbegründeter Meinung[2]) der englischen Juristen dieses Recht kraft Prärogative allein nicht. Dass dies Recht, auch wenn es jemals bestanden, gegenwärtig obsolet ist, geht am besten daraus hervor, dass der Gesetzentwurf des Lord Salisbury von 1894, wie wir oben hörten, es besonders vorsehen wollte und dazu die gesetzliche Grundlage brauchte.

V. Das Recht des Waffengebrauches[3]).

Es gibt in England ein solches, aber nicht bloss für Exekutivbeamte, sondern für jeden loyalen Bürger. Daher gibt es in England keinen besonderen administrativen Waffengebrauch. Ein Beamter, der zu den Waffen greift, ist nur ein „bewaffneter Bürger“, selbst wenn er in Ausübung seiner Amtspflicht zu den Waffen greift. Prägnant drückt das Blaubuch über die Featherstonekrawalle im Jahre 1893 (C. P. 1893 Nr. 7234 p. 10) diesen Grundsatz des Common law aus. Es heisst da: „Officers and soldiers are under no special privileges and subject to no special responsibilities as regards this principle of the law. . A soldier for the purpose of establishing civil order is only a citizen armed in a particular manner.“

Wir wollen nun im einzelnen die Fälle des Waffengebrauchs, in denen er zum Teil als unter besondern Umständen gerechtfertigt erscheint, zum Teile als ausdrückliches Recht gewährt ist, näher ins Auge zu fassen. Hiebei empfiehlt sich die Einteilung in solche Fälle des Waffengebrauchs, wo dieser zur Bewältigung von Kollektivmissetaten und solche Fälle, wo er zur Bewältigung individueller Missetaten angewendet wird.

1. Der Waffengebrauch zur Bewältigung von Kollektivmissetaten.

Hier kommen jene Fälle ungesetzlicher und aufrührerischer Versammlungen in Betracht, die wir schon oben (Siehe Bd. I. S. 74) näher kennen gelernt haben. Andern Umfang hat der Waffengebrauch gegenüber „unlawful assemblies“, andern gegenüber dem Riot und der Insurrektion.

Jeder Bürger, infolgedessen jeder Beamte, ist verpflichtet, eine rechtswidrige Versammlung, unlawful assembly, auflösen zu helfen d. h. eine solche, welche den öffentlichen Frieden bricht, oder ihn in den Augen nicht bloss furchtsamer und geistesschwacher, sondern in den Augen solcher Personen, die charakterfest und mutig sind. gefährdet („if its character and circumstances are such as to be calculated to alarm, not only foolish or timid people, but persons of reasonable firmness and courage“ s. Manual a. a. O. p. 270 und der dort cit. Rechtsfall R. v. Vincent). Er muss dies vorerst mit Hilfe aller gesetzlichen Mittel versuchen. Misslingt ihm dies und ist er im äussersten Fall zur Anwendung der Waffen genötigt, so muss er sich zum ersten vor Auge halten, dass er damit einen Akt begeht, der objektiv rechtswidrig ist

---

1) So entschieden im Rechtsfalle: Musgrave v. Chung Teeony Toy. (1891. App. Cas. 272).

2) Siehe Law Quarterly Review. vol. 6. p. 27 ff. Dagegen: L.Q.R. vol. 13 p. 165 ff.

3) Literatur: Dicey a. a. O. p. 452—464, Manual of Military Law 1895 p. 270—284; House of Common's Report appointed to inquire into the circumstances connected with disturbances at Featherstone C. P. 1893 Nr. 7234. Clode, Military Law 1901.

und nur nachträglich nach umfassender Würdigung der Nebenumstände durch das Verdikt der Jury gerechtfertigt werden kann („can be justified"), und zweitens, dass er nur soviel Gewalt anwenden darf, als unbedingt zur Abwendung des Uebels verhältnismässig nötig war. Mit anderen Worten der Waffengebrauch muss objektiv genommen nur proportional sein dem abzuwendenden Uebel (Manual a. a. O. p. 274 und Featherstone Report p. 10).

Gegenüber dem Riot ist prinzipiell das Mass des Waffengebrauchs nicht grösser als gegenüber der unlawful assembly. Also prinzipielle Rechtswidrigkeit, die nur dann gerechtfertigt erscheinen kann, wenn sie als subsidiärstes Mittel und proportionell dem abzuwendenden Uebel in Anwendung gebracht wird. Doch kann sich dieser Notstand hier zum Recht auf Waffengebrauch umwandeln. Es ist dies der Fall, den die Riot Act von 1714 (1 Geo. I. st. 2 c. 5) vorsieht. Wenn nämlich 12 und mehr Personen sich in aufrührerischer und ungesetzlicher Weise zusammentun und trotz der Aufforderung zum Auseinandergehen mittels Proklamation (s. darüber oben I. Bd. S. 74) eine Stunde lang zusammenbleiben oder noch mehr, so der Staatsgewalt Widerstand leistend, dann können die Amtspersonen und alle loyalen Bürger, die sie unterstützen, die Waffen gebrauchen, das Gesetz (Sektion 26) verheisst allen Personen für alle aus diesem Anlasse begangenen Handlungen vollste Unverantwortlichkeit, Indemnität: „and that if any of the persons so unlawfuly assembled happen to be killed, maimed or hurt in the dispersing, seizing or apprehending, or endeavouring to disperse, seize or apprehend them, by reason of their resisting, then the justices constables shall be fully indemnified for any such killing or hurting." (S. auch Manual a. a. O. p. 276 ff.)

Insurrektionen gegenüber ist jede Anwendung von Waffengewalt zulässig und es besteht hier nicht mehr die Forderung der Subsidiarität dieses Mittels. (Manual p. 281.)

2. Zur Bewältigung von Individualmissetaten.

Hiefür stehen den Beamten d. i. den Polizeiorganen keine andern Privilegien zu, als den andern Mitbürgern. Es kommen dieselben Grundsätze für den Waffengebrauch in Betracht, die wir oben im Verhältnis zu den unlawful assemblies kennen gelernt haben nämlich: prinzipielle Rechtswidrigkeit, Subsidiarität und objektive Proportionalität zwischen angewandter Waffengewalt und abzuwendendem Uebel, das den einen Missetäter Festnehmenden bedroht.

Sehr belehrend sind hiebei die Dienstinstruktionen, die für die Polizeiorgane aufgestellt werden. Ich will hier nur 2 Beispiele anführen: die Dienstinstruktion für die Polizeiorgane der Grafschaft Nottingham und die der Grafschaft Lancaster.

Sehr charakteristisch drücken sich hier die „Instructions for the Government and Guidance of the Lancashire Constabulary, as sanctioned by the standing joint Committee 1900" aus. Es heisst da (S. 19)

Art. 7: Das Tragen von Feuerwaffen in Erfüllung der Amtspflichten, oder ihr Gebrauch in Ausübung der Autorität als Polizeibeamter ist besonders verboten („The carrying of firearms when on duty, or their use in exercise of authority as a police officer is distinctly prohibited").

Art. 9: Der Gebrauch des Polizeiknüttels soll nur zur Selbstverteidigung, oder zur Verhinderung der Flucht, oder zur Festnahme des gefangenen Verbrechers, um ihn wieder in Gewalt zu bekommen, verwendet werden. („The truncheon should only be used in selfdefence, or to prevent the escape, or rescue, of a prisoner.")

Art. 10: Wenn der Gebrauch des Polizeiknüttels nötig wird, dann soll der Polizeimann niemals seinen Angreifer aufs Haupt schlagen, er wäre denn selbst in der

§ 239. grössten Gefahr. Solch ein Schlag kann mehr Schaden zufügen als beabsichtigt, während ein bloss gegen den Arm des Angreifers gerichteter Schlag, genügen wird, um einen gewöhnlichen Mann kampfunfähig zu machen und einen Polizeimann zu befähigen, dasjenige Ziel auszuführen, zu dessen Behuf das Recht diesen nur autorisiert, den geringsten Aufwand von Gewalt, die nötig ist, anzuwenden („for which the law only authorizes him to use the least amount of force necessary").

In ähnlicher Weise heisst es in den „Police Instructions for the Government and Guidance of Police Forces by Philip S. Clay Chief-Constable of Nottingham 1899" p. 78: „Prisoners. Method of effecting Apprehensions."

1. „In apprehending a person, and making him or her a prisoner, no more violence is to be used than is absolutely necessary for the safe custody of the prisoner. The usual plan is to seize and keep hold of the arm until the prisoner is in the station (d. i. Polizeilokal) to prevent the possibility of escape. . . . If a prisoner resists, the constable is bound to struggle with and overpower him, but he is to be careful not to injure him unnecessarily."

2. „If necessary, the constable will blow his whistle for assistance. If the constable is likely to be overpowered he may draw his truncheon, and use it, taking care to avoid striking anyone on the head. To dissable a prisoner, the legs and arms should be aimed at, as parts of the frame least likely to suffer serious injury. But these extreme measures are not to be resorted to except in extreme cases where all other attempts have failed, and a prisoner is likely to escape through the constable being ill — used and overpowered."

3. Die Versammlungsfreiheit [1]).

Die Grenze der absolut zulässigen Freiheit sich zu versammeln, ist die Tatsache, dass die Versammlung keine „unlawful" im oben definierten Sinne werde. Wann sie es wird, das ist Frage des Ermessens der Polizeibehörden. Es läuft also alles auf die Praxis heraus, wie das formale Recht gehandhabt wird. Sehr belehrend ist hierbei der Gegensatz der Praxis in England und Irland. In England ist, wie wir gehört haben (S. oben Bd. I. S. 73 f.) eines der wesentlichen Hindernisse freier Versammlungen nur die Tatsache, dass Arbeiter und Unbemittelte, die die Kosten von Versammlungslokalen nicht leicht aufbringen können, besondere Erlaubnis zum Abhalten von Versammlungen auf öffentlichen d. i. in Staatseigentum befindlichen Plätzen von den zuständigen Staatsbehörden erhalten müssen, da jeder Eigentümer die Verbietung der Benützung seines Eigentums hat. Doch strebt man auch nach der Richtung schon hin, das Versammlungsrecht freier zu gestalten. Im Jahre 1892 [2]) ging eine Resolution durch das Unterhaus, wonach die aus Staatsmitteln unterhaltenen Schulen für Wahlversammlungen zur Verfügung gestellt werden sollten, sofern keine anderen Lokalitäten in der Nachbarschaft aufgebracht werden könnten. Eine Bill, die 1882 von der konservativen Regierung eingebracht wurde, fiel wegen den inzwischen eingetretenen Neuwahlen unter den Tisch. Sie wurde in der Session 1905 im Oberhause wieder eingebracht, kam aber über die zweite Lesung nicht hinaus.

Während in England die Praxis so bemüht ist, die Versammlungsfreiheit auszudehnen, ist sie in Irland gerade nach der Seite der Einschränkung tätig. Zwar lässt man auch hier die Versammlung frei zusammentreten, aber um sie desto sicherer dann

---

1) Siehe darüber auch von der weiter im Texte aufgeführten noch H. D. vol. 322 p. 261, 253, 879 und 556, vol. 323 p. 1432, s. vol. 326 p. 322, 1385 und 1533, vol. 327 und 328 passim und vol. 329 p. 733, vol. 330 p. 904, vol. 331 p. 159.

2) Parl. D. 1905 (Oberhaussitzung) vom 23. Mai 1905. (vol. 146. p. 1089—1104.)

aufzulösen. Der Begriff der unlawful assembly ist ein diskretionärer und die Polizei § 239. hat es in ihrer Macht, den Begriff beliebig zu dehnen[1]). Und zwar die Polizei nicht etwa in privilegierter Weise, sondern gleich jedem Staatsbürger. Treffend charakterisiert ein Unterhausmitglied, Mr. L. Walton, diese Praxis (Parl. D. vol. 104 [1902] p. 1376):

„There was no right to suppress a meeting greater in Ireland than in this country. If the meeting was in itself, unlawful, and if it incited to a breach of the law, it was the duty of every loyal citizen, whether he wore the uniform of a policeman or not, to do everything in his power to break up that meeting. But under the system of law which had been carried on in Ireland, what happened? A meeting was held, speeches were allowed to be made, then when a certain person rose to speak, although absolutely no illegality had taken place, although no words tending to encourage a breach of the law had been spoken, the police, with the ordinary rights of an ordinary citizen, took upon themselves the responsibility of dispersing that gathering and arresting the person who was about to make a speech."

Durch solche Praxis unterscheidet sich die irische Versammlungsfreiheit nicht wesentlich von der kontinentalen, nur dass die Polizeiorgane in ihrer Eigenschaft als amtliche Funktionäre nicht einen besonderen Platz eingeräumt erhalten, sondern als gewöhnliche Bürger die Versammlung auflösen dürfen.

Der berechtigte Widerstand gegen Organe der Staatsgewalt[2]). § 240.

In England gibt es kein Delikt des Widerstandes gegen die „rechtmässige Ausübung der Staatsgewalt" wie in unserem Rechte. Im Gegenteil, man kann jedermann und infolgedessen auch den polizeilichen Exekutivbeamten unter Umständen, die gleich weiter zu erörtern sein werden, zum Zwecke der Abwehr ungerechtfertigter Angriffe auf Leben, Person und Eigentum berechtigten Widerstand entgegensetzen.

Wohlgemerkt nur Widerstand! Nicht aber Angriff! So sagt Stephen, der berechtigte Widerstand schliesse niemals ein Recht des Angriffes in sich (Commentaries 8. ed. IV. p. 53: „does not imply a right of attacking, for instead of attacking one another for injuries past or impending, men need only have recourse to proper tribunals of justice"). Daher wird auch jeder tätliche Angriff gegen einen Konstabler (assault), der in Ausübung seiner Amtspflicht begriffen ist, als besonders qualifiziertes Delikt (indictable misdemeanour) strenger bestraft, als ein tätlicher Angriff auf andere Personen (34/5 Vict. c. 11 s. 12 und 48/9 Vict. c. 75 s. 2).

Erfolgt die Tötung eines Polizeibeamten in Ausübung seiner Amtspflicht, so wird dieselbe, wenn sie sich bei ungerechtfertigtem Widerstand gegen die Staatsgewalt ergeben hatte, als Mord unter allen Umständen bestraft[3]).

---

1) Siehe Parl. D. vol. 101 p. 836 und vol. 105 (1902) p. 1017. Parl. D. vol. 101 p. 836: „In Ireland it has now become the practice that a police officer attends these public meetings and intervenes while the speaker is adressing the meeting, and he some-times says: Stop you must not say that. Not only this but the police officer claims the right to intervene if he thinks you are approaching a dangerous subject. He has the right to say „Stop!"

2) Literatur: Report of Criminal Code Commission 1879 (C 2345) p. 34 ff. M. Foster, Discourse II. ss. 2, 3 p. 270 ff. Stephen, Criminal Digest (5 ed.) art. 221. Maitland, Justice and Police 1885 p. 118—125. East P. C. 271—294 und Dicey a. a. O. p. 437—495. Russell on Crimes 7. ed. III. p. 70—141.

3) Russell a. a. O. III. 70 f.

§ 240. Unter welchen Umständen ist der Widerstand zur Abwehr ungerechtfertigter Angriffe gegen die Person, das Leben und Eigentum gestattet?

Da gibt es zwei Theorien. Die eine, die auch von den Verfassern des Strafgesetzentwurfs von 1879 (den Criminal Code Commissioners) geteilt wurde, sagt: Nur so weit ist Widerstand, ev. mit der Waffe in der Hand zulässig, als es sich um vernünftige und proportionelle Abwehr eines auf seine Person, Freiheit oder Eigentum gerichteten Angriffs handelt (Report a. a. O. p. 11: „We take one great principle of the common law to be, that though it sanctions the defence of man's person, liberty and property against illegal violence yet all this is subject to the restriction that the force used is necessary and that the mischief done by, or which might reasonably be anticipated from the force used is not disproportioned to the injury or mischief which it is intended to prevent").

Die andere sagt: Nur so weit ist Widerstand zulässig, als er absolut zur Verteidigung seines Leibes, Lebens und seiner dauernden Freiheit nötig ist. Diese Theorie heisst auch die „Notwehr- („self-defence") Theorie", denn sie beschränkt den berechtigten Widerstand nur auf den Fall der Notwehr, ist also einschränkender als die erste. Im Effekt kommen aber beide darauf hinaus, dass bei ungerechtfertigten Angriffen auch den Staatsorganen Widerstand ev. mit der Waffe in der Hand geleistet werden kann, und dass der Richter über die Berechtigtheit oder Unberechtigtheit des Angriffes das sich verteidigende Individuum unter event. Nachprüfung durch die Gerichte ist.

Das sich verteidigende Individuum hat die Befugnis, den Angriff auf seine materielle Berechtigung hin zu prüfen und ihn abzuwehren, wenn der Angriff eben ihm materiell rechtswidrig erscheint. Freilich muss sich das so abwehrende Individuum die Nachprüfung durch die Gerichte, ob wirklich ein materiell rechtswidriger Angriff vorlag, gefallen lassen.

Des Kontrastes mit den deutschen Verhältnissen wegen möchte ich folgende zwei der englischen Gerichtspraxis entnommenen Fälle anführen.

In dem ersten hatte ein Eisenbahnschaffner einen Passagier ohne Fahrkarte angetroffen. Auf der betreffenden Station, wo diese Entdeckung gemacht wurde, gab es keine Eisenbahnautorität, die zur Ahndung dieses Vergehens befugt gewesen wäre. Der Schaffner sperrte nun den Reisenden in eine Eisenbahncoupé 2. Klasse und führte ihn nach der einige Stunden entfernten Eisenbahnstation zwecks Ahndung (Stoke-upon-Trent). Der Reisende steigt aus und will sich davon machen. Ein Polizeibeamter versperrt ihm auf Veranlassung des Eisenbahnschaffners den Weg. Der Reisende schlägt den Polizeibeamten nieder. Die Gerichte geben ihm Recht, denn seine Verhaftung war illegal, und er hatte das Widerstandsrecht (der Richter sagte: „here the arrest being for nonpayment of the fare to Stoke, the apprehension was illegal and the prisoner had a right to resist" [Russell a. a. O. 83]). Den andern Fall gebe ich am besten in der Weise wieder, wie ihn die Praxis erzählt (Russell a. a. O. 90): „it appeared that the policeman was called into a public-house to put an end to a disturbance which the defendant was making; he and the landlady were at high words; W. L. interfered, and the defendant was in the act of squaring at him when the policeman desired the defendant not to make a disturbance; the defendant, who was at the side of the bar, then attempted to go into the parlour in which a person was sitting; as the defendant attempted to go into the parlour, the policeman collared him, and prevented his going in; he then struck the policeman; neither the landlord nor landlady had desired the policeman to turn the defendant out of house." Dies der Sachverhalt. Hierauf der Richter Baron Parke in der Rechtsbelehrung an die Geschworenen: „The policeman

had a right to be in the house without being called upon either by the landlord or landlady to interfere, but under the circumstances he had no authority to lay hold of the defendant unless you are satisfied that a breach of peace was likely to be commited by the defendant on the person in the parlour; and if you think it was not, it was no part of the policeman's duty to prevent the defendant from going into the parlour." § 240.

Anders in unserem Rechte (113 St.G.B.; siehe Olshausen, Kommentar 7. Aufl. Bd. I. S. 131). Jeder Widerstand gegen die „rechtmässige" Ausübung der Staatsgewalt ist hier als Delikt strafbar. Die Rechtmässigkeit der Ausübung ist schon dann gegeben, wenn der Beamte seine örtliche und sachliche Kompetenz einhält und in der Annahme lebt, dass er pflichtmässig handle. Auf seine, des Beamten Annahme kommt es allein an. Gleichgültig ist für die „Rechtmässigkeit" der Ausübung, ob seine Handlung materiell rechtswidrig ist, es genügt, wenn er davon durchdrungen ist, dass er pflichtmässig handle. Wir sehen der grosse Unterschied zwischen dem englischen und deutschen Recht liegt darin, dass ersteres über die materielle Rechtswidrigkeit der Amtsausübung in erster Linie den Staatsbürger, hingegen unser deutsches Recht den Schutzmann zum Richter macht.

Man mag nun den Standpunkt des englischen Rechtes für den richtigeren halten, oder aber entgegengesetzter Meinung sein. Das eine wird sich nicht leugnen lassen, dass er einen hohen Grad von Selbstbeherrschung voraussetzt und dass es für ein Volk einen hohen Kulturgrad bedeutet, wenn ihm das Recht eine so zweischneidige Waffe, wie den berechtigten Widerstand gegen die Staatsgewalt in die Hand gegeben hat, dies ohne Gefahr, das lehren die englischen Verhältnisse!

Die Haftung für rechtswidrige Ausübung der polizeilichen Befugnisse [1]). § 241.

Die hier in Betracht kommende Haftung kann entweder den einzelnen Polizeibeamten treffen oder den ihn besoldenden Kommunalverband oder beide zugleich.

I. Die Haftung des Polizeibeamten.

Für rechtswidrige Ausübung der ihm zustehenden Befugnisse haftet jeder Polizeibeamte gleich den andern Beamten prinzipiell. Das rechtswidrige Handeln wird auch nicht dadurch entschuldbar, dass es auf Befehl eines Vorgesetzten erfolgt ist [2]).

Es kann entweder in einem Bruch der Amtspflichten (breach of duty) oder in einer Ueberschreitung der Amtsgewalt (excess of power) bestehen. Die Haftung ist entweder eine strafrechtliche oder eine zivilrechtliche. Uns interessiert nur die letztere. Unter Bruch der Amtspflicht versteht das englische Recht die Nichterfüllung der obliegenden Pflichten, wodurch eine Person Schaden nimmt (Sutton v. Johnstone, Broom

1) Literatur: Chaster a. a. O. p. 160—217 (statt aller).

2) Eine Ausnahme von dieser das ganze englische Amtsrecht beherrschenden Regel macht nur die durch Gerichtsspruch (1897) (siehe L.Q.R. vol. 17 p. 87 ff.) festgestellte Regel, dass ein Soldat, der in Ausführung eines Befehles seines Vorgesetzten handelt, für seine Handlung nur dann verantwortlich ist, wenn sie „offenbar" ungesetzlich ist (‚manifestly illegal').

Die aufgestellte Rechtsregel lautet im Urteil: „that if a soldier honestly believed he was doing his duty in obeying the commands of his superior and if the orders were not so manifestly illegal that he must or ought to have known that they were unlawful the private soldier (Recrut) was protected by the order of his superior officer." Sie war auch schon früher, allerdings nicht in dieser Schärfe, ausgesprochen: Broom, Constitutional Law a. a. O. p. 713 ff.

Für das deutsche Recht gilt diese Ausnahme als Regel: Order des Vorgesetzten entlastet! Siehe Endemann, Bürgerliches Recht Bd. I. S. 1271 Note 2 und die dort zit. Entscheidung des preuss. O.V.G. vom 17. II. 1899 (preuss. Verw.Bl. Bd. 22. p. 216).

§ 241. a. a. O. p. 700 f.). Doch muss die obliegende Pflicht resp. ihre Erfüllung unter allen Umständen vorgeschrieben sein. (Die duty muss „ministerial" sein!) Wo ihre Erfüllung nur im Belieben des Beamten steht (die Rechtsterminologie sagt: wo die duty „judicial" ist), tritt die Haftung nicht ein (Chaster a. a. O. p. 168 f.). Die Ueberschreitung der Amtspflicht und ihre Folgen für den Polizeibeamten mag hier an einigen typischen Fällen demonstriert werden, um die Rigorosität zu zeigen, mit der die Judikatur hiebei zu Werke geht.

Bei tätlichem Angriff oder Bedrohung (battery or assault) trat in folgenden Fällen Haftung des Polizeibeamten ein: Untersuchung einer weiblichen Person auf Grund des friedensrichterlichen Befehles, die verdächtig war, die Geburt eines unehelichen Kindes verheimlicht zu haben (Agnew v. Johnson 47 L. J. M. C. 67); desgleichen das Hinterherreiten und Verfolgen einer Person, die infolgedessen in einen Garten fliehen muss, um nicht geschlagen zu werden (Ewing v. Mar. 14 D. 314); Schlagen eines Mannes, der, in der Menge befindlich, nicht zurücktreten will und der es auch nicht kann, weil ihn die dahinterstehende Menge am Zurücktreten hindert (Imason v. Cope 5 C. and P. 193); Schlagen eines Mannes, der sich unbefugt in die Aktion eines Polizeibeamten zur Vorbeugung eines Friedensbruches einmengt (Lev v. Edwards 1 C. & P. 40). Desgleichen ist ein Constabler, welcher einen Radfahrer anhält, der ohne vorgeschriebene Beleuchtung zur Nachtzeit daherfährt, haftbar (Hatton v. Treeby 1897, 2 Q. B. 452, 77 L. T. 309).

Bei ungerechtfertigter Verhaftung (false imprisonment: confinement or detention without sufficient authority 3 Blackstone 127) tritt Haftung regelmässig ein. Durch Common law ist der Konstabler immer dann zur Verhaftung ermächtigt, wenn er einen Uebeltäter beim Begehen eines schweren Deliktes (Treason or felony) antrifft, oder vernünftigen Grund zum Verdachte hat, dass ein solches Delikt von dem Verhafteten begangen wurde (Chaster a. a. O. p. 34 f.). Bei einer durch Gesetz autorisierten Verhaftung muss der Konstabler nachweisen, dass das begangene Delikt vor seinen Augen begangen oder dass der Uebeltäter bei der Begehung überrascht wurde (Chaster 190).

Als ungerechtfertigte Verhaftung wurden aber folgende Fälle angesehen: wo ein Konstabler ohne Autorität zur Verhaftung, eine Person aufforderte, mitzugehen und diese der Aufforderung Folge leistete (Bird v. Jones 7 Q. B. 724; Malcolm v. Duncan 24 R. 747); wo ein Konstabler durch einen Verhaftbefehl eines Friedensrichters ermächtigt war, B zu verhaften, A verhaftete, wenngleich auch A mit einem schweren Delikt vor demselben Friedensrichter belastet war und der Friedensrichter ursprünglich die Absicht hatte, den Haftbefehl gegen A zu erlassen (Creagh v. Gamble 24 L. R. Ir. 458). Desgleichen liegt ungerechtfertigte Verhaftung vor, wo ein Konstabler auf die unvernünftige belastende Aussage eines andern jemand verhaftet (Hogg v. Ward 3 H. and N. 417, Henderson 11 F. C. 47). Alle Personen, die bei so ungerechtfertigter Verhaftung assistieren, machen sich zum mindesten zivilrechtlich haftbar, auch wenn sie nach der Verhaftung dazu kommen, oder auch, wenn sie nichts davon wissen, dass die Verhaftung widerrechtlich ist (Griffin v. Coleman 28 L. Ex. Strang. 11 D. 378).

Wird eine Person durch Missgriff verhaftet, so machen sich alle Personen, die diese Verhaftung verschuldet haben, schadenersatzpflichtig (Davies v. Jenkins 11 M. and W. 754, Hamilton v. Anderson 5 M. & W. 312 und Walker v. Hunter 16 D. 226).

Ein anderer typischer Fall, wo Haftung des Polizeibeamten eintritt, ist die malicious prosecution, d. i. Strafverfolgung, die zur Verhaftung des so Verfolgten geführt oder ihn zu Auslagen veranlasst hat, ohne dass ein wahrscheinlicher oder vernünftiger Grund für die Strafverfolgung vorgelegen und ohne dass die Strafverfolgung

zu Verurteilung des Verfolgten geführt hätte. § 241.

Gegenüber dieser prinzipiellen Verantwortlichkeit des Polizeibeamten sind folgende Ausnahmen resp. Abschwächungen des Prinzips zugelassen:

1. Kraft Prärogative kann die Krone bei einer Klage gegen einen der Staatsbeamten erklären, dass sie ein Interesse an der Sache habe. Dadurch wird der Prozess ein sog. Crown Suit nach der Crown Suits Act von 1865. Die Krone nimmt dadurch die den Beamten treffende Verantwortung auf sich nach dem Grundsatz: „Omnis ratihabitio retrotrahitur et mandato priori aequiparatur“ (Buron v. Denman 2 Broom a. a. O. p. 715 f.). Die Krone übernimmt die Verantwortung, aber sie kann selbst bei Schuldspruch des Beklagten nicht dazu verhalten werden, die verlangte Entschädigungssumme zu zahlen. Diese kann nur mittelst besonderer Petition of right gefordert werden (über dieses Rechtsmittel siehe oben Bd. I S. 88 ff.).

Kriminalrechtliche Verfolgung kann die Krone durch den Reichsanwalt, den Attorney General niederschlagen lassen mittelst des Nolle Prosequi[1]).

Diese Niederschlagung erfolgt aber nur dann, wenn der Attorney General die Ueberzeugung gewonnen, dass die erhobene Klage schikanös oder unbegründet ist (Chaster 165 und die dort zitierten Rechtsfälle: R. v. Fielding 2 Burr. 719 f. und Jones v. Clay 1 Bos. and P. 191).

2. Absolut frei von jeder Haftung ist kraft gesetzlicher Vorschrift jeder Konstabler, der bei Niederschlagung eines Aufruhrs von seiner Waffe Gebrauch gemacht hat (1 Geo. I. st. 2 c. 5 s. 3). Ferner jeder Polizeibeamte, der bona fide die durch die Public Health Act gebotenen Befugnisse in Sachen der Sanitäts-, Baupolizei etc. ausübt. Haftbar ist nur dann der hinter ihm stehende Kommunalverband (s. 256 der Act von 1875, ferner folgende Acte: 54/5 Vict. c. 67 s. 124; 60/1 Vict. c. 38 s. 166).

3. Eine Einschränkung[2]) der zivilrechtlichen Haftbarkeit hat zu gunsten der Friedensrichter, durch ausdrückliche Gesetzesbestimmung (die sog. Justices Protection Act von 1848 (11/12 Vict. c. 44) stattgefunden.

Für eine Handlung, die der Friedensrichter in Ueberschreitung seiner Dienstbefugnis gesetzt hat, tritt seine normale Haftpflicht ein (s. II), dagegen, wenn er in Ausübung seiner Amtsgewalt gehandelt hat, nur dann, wenn ihm nachgewiesen wird, dass er die Handlung in böswilliger Absicht (maliciously) und ohne vernünftige und begründete Veranlassung (without reasonable and probable cause) gesetzt hat (s. I. der cit. act).

Ist ferner die Handlung bloss Vollstreckung eines Polizeistrafurteiles (conviction) oder einer Verwaltungszwangsverfügung (order), dann tritt Haftung nur ein, wenn diese Entscheidung als widerrechtlich im Verwaltungsstreitverfahren oder Appellationswege aufgehoben worden ist (s. II.).

Sie tritt ferner auf jeden Fall nicht ein:

a) wenn die schädigende Handlung nur in Vollstreckung einer zwangsweisen Vorführung des Beschuldigten erfolgt ist (s. II. i. f.);

b) wenn sie nur die Vollstreckung einer von einem andern Friedensrichter gesetzten, rechtlich mangelhaften, polizeigerichtlichen Entscheidung (order oder convic-

1) Siehe darüber Renton vol. 9 p. 153, Chitty Crown Law I. 477, Archbold Crown Pleas 21. ed. 119, Short and Mellor Crown Office Practice 248: es ist der obige Ausdruck eine Abkürzung des Satzes: „Inde non vult ulterius prosequi“, und es wird im Gerichtsprotokoll eingetragen, dass der öffentliche Ankläger von der Strafverfolgung Abstand nimmt, was, weil in England jede Strafklage nur im Namen der Krone erhoben wird, so gut wie Niederschlagung des Prozesses bedeutet.

2) Siehe darüber Paley, Law and Practice of Summary Convictions 7. ed. London 1892 p. 385 ff.

§ 241. tion) darstellt (s. II.) oder wenn sie eine administrative Zwangsvollstreckungsanweisung (warrant of distress) zur Einbringung einer ungesetzlich auferlegten Armensteuer ist (s. IV);

c) wenn sie sich als Zwangsvollstreckung einer polizeigerichtlichen Entscheidung (order oder conviction) darstellt, welch letztere im Rechtsmittelverfahren bestätigt worden ist (s. VI.);

d) wenn sie, nachdem sie ursprünglich vom Friedensrichter verweigert, auf Parteienantrag doch vom Verwaltungsgerichtshof, der King's Bench, vorgeschrieben wurde (s. V.).

Ausser den eben angeführten materiellrechtlichen Beschränkungen der Haftung des Friedensrichters teilt er nun mit andern polizeilichen Exekutivbeamten wichtige Privilegien bei prozessualer Geltendmachung des gegen ihn erhobenen Regressanspruchs, und diese Privilegien gewährt:

4. Die Public Authorities Protection Act von 1893 (56/7 Vict. c. 61). Sie konsolidierte nur die bestehende Gesetzgebung [1]). Danach geniessen alle Beamten und Funktionäre, wenn sie wegen einer Handlung, die sie in Ausübung ihrer Amtspflichten oder auf Grund einer gesetzlichen Ermächtigung oder in vermeintlicher Ausübung einer solchen Ermächtigung oder in Ausübung einer Amtspflicht oder Amtsbefugnis vollzogen haben („For any act done in pursuance or execution or intended execution of any act of Parliament, or of any public duty or authority), verklagt werden, oder wenn ihnen vorgeworfen wird, dass sie in Vernachlässigung ihrer Dienstobliegenheiten gewisse Handlungen nicht vollzogen haben, und sie deswegen verklagt werden, folgende Privilegien:

I. Jede Klage muss, um nicht zu verjähren, innerhalb von 6 Monaten längstens, nachdem die inkriminierte Handlung begangen worden ist, erhoben werden. Wenn diese Handlung in einer fortgesetzten Zufügung von Uebeln besteht, reicht die Frist bis zu 6 Monaten — von dem Zeitpunkte, da die Handlung aufgehört hat (s. 1 [a] l. c.).

II. Siegt der beklagte Beamte, dann werden ihm Kosten zugesprochen, nach dem privilegierten Kostentarif, wie ihn der Rechtsanwalt im Verhältnis zu seinen Klienten hat (s. 1 [b]). (Siehe darüber oben S. 173.)

III. Derjenige, der einen Beamten auf Schadenersatz klagen will, muss ihm genügend Zeitraum lassen, dass er den Schaden wieder gut mache. Auch kann der Beamte jederzeit in diesem Falle vor der Streiteinlassung den Ersatz des Schadens anbieten. Versäumt der Kläger dem Beamten jene mora purgandi zu gewähren, so kann er in den Ersatz der Gerichtskosten verurteilt werden. Desgleichen, wenn der Beamte ihm Schadenersatz angeboten, er die Summe nicht akzeptiert hat, und von dem Gerichte ihm auch nicht mehr zugesprochen wird, als ihm angeboten wurde (s. 1 c. und d). Auch hier gilt der privilegierte Kostentarif zu gunsten des Beamten.

IV. Im Verhältnis von Local Government Board und seinen Beamten, als Beklagten, einerseits, und von Lokalbehörden, als ev. Klägern, andererseits gilt das Gesetz nicht.

In gleicher Weise, wie die öffentlichen Staatsbeamten sind die privaten Schiffsoffiziere von Auswandererschiffen durch die Merchant Shipping Act 57/8 Vict. c. 60 s. 358 privilegiert.

Der Zweck des Gesetzes von 1893 ist nicht die Aufhebung der Haftung, sondern ihre Einschränkung innerhalb eines bestimmten Zeitraums und ihre Abschwächung. Sie soll Beamte schützen, die in Ausübung ihrer Amtsbefugnisse zu

1) Siehe Parl. D. vol. 3 (1892) p. 535 und vol. 4 p. 1245.

handeln glaubten und hiebei einen Missgriff begingen [1]). Die subjektive Auffassung § 241. des einzelnen Beamten allein von dem, was seine Amtspflicht, ist entscheidend und genügend, um ihn der Privilegien der Acte teilhaftig werden zu lassen (R. Aquarium v. Parkinson 1892. 1 Q. B. 431). Doch muss die Handlung wenigstens rein äusserlich betrachtet zu den Amtspflichten zur Zeit, da sie gesetzt wurde, gehören. (Bryson v. Russell 14 Q. B. D. 720.)

Abgesehen von der Protektion, die die Act von 1893 gewährt, ist für Schadensklagen noch folgende kurze Verjährungszeit zu berücksichtigen. Bei Klagen wegen „Assault or battery" verjährt der Schadensanspruch in 4 Jahren, nachdem der Akt gesetzt ist. (21 Jac. I. c. 16 s. 3.) Desgleichen bei Klagen wegen „false imprisonment" und „malicious prosecution".

II. Die Haftung der Kommunalverbände.

Bei rechtswidriger Ausübung der Polizeigewalt durch die Polizeibeamten haften auch unter Umständen die Kommunalverbände, die sie angestellt haben. Das Rechtsinstitut von Auftraggebern und Beauftragten (principal and agent) kommt hier zur Anwendung und zwar die uns hier allein interessierende Frage der zivilrechtlichen Haftung.

Es kommt zunächst der Grundsatz in Betracht, der durch die Judikatur sanktioniert ist, dass ein Verband, der jemanden mit der Ausübung einer ganzen Gattung von Handlungen beauftragt hat, für jede Widerrechtlichkeit verantwortlich wird, die dieser Angestellte in Ausführung seines Auftrags begeht [2]). Eingeschränkt ist diese Haftung nur soweit, dass sie nicht eintritt, falls der Angestellte nicht in Ausübung seiner amtsmässigen Kompetenz, sondern aus Eigenlaune und Caprice handelt. Jeder Kommunalverband haftet daher auch für jede nachlässige Pflichterfüllung seiner Angestellten (Hall v. Bathley 47 L. J. Q. B. 148; 37 L. T. 710). Wenn hingegen der Angestellte beauftragt ist, nur eine ganz bestimmte Handlung auszuführen, dann haftet der Auftraggeber für die Widerrechtlichkeit, die sein Agent übt, nur dann, wenn sich dieser strikte innerhalb der Grenzen seiner Instruktion gehalten hat. (Braddy v. Todd 9 C. B. N. S. 592.)

In jedem Falle haftet der Kommunalverband für seinen Beamten („respondeat superior"!):

1. wo Eingriff in Eigentum und persönliche Freiheit vorliegt und der Kommunalverband die Widerrechtlichkeit veranlasst hat.

2. wo ein tätlicher Angriff, Bedrohung mit solchem oder Verhaftung vorgenommen wird, als unvermeidliche oder wahrscheinliche Folge von Aufträgen, die der Kommunalverband erteilt hat, wenngleich dieser weder jene Eingriffe in die persönliche Freiheit angeordnet, noch samt und sonders ihre Möglichkeit in Betracht gezogen hat (Glyn v. Houston 2 M. and G. 337). Wie aber, wenn der Kommunalverband eine Handlung setzen lässt, wozu er durch Gesetz ermächtigt ist, z. B. in Ausübung der Sänitäts- Wege- und Baupolizei u. a. m.? Hier haftet der Kommunalverband für den Schaden nur dann, wenn sich nachweisen lässt, dass die Art, wie er die Handlung zu setzen durch Gesetz ermächtigt war, ihm ein diskretionäres Ermessen offen liess [3]). Ist ihm aber eine Handlung zur absoluten Pflicht gemacht, dann tritt keine Haftbarkeit

---

1) Chaster a. a. O. p. 166 f., ferner Lumley, The Public Health Acts 5. ed. 1896 p. 692 ff.

2) Siehe Underhill, on Torts 6. ed. p. 61. Joyce v. Metropolitan Board of Works 44 L. T. 811. Abrahams v. Deakin 39 W. R. 145.

3) Metropolitan Asylum District v. Hill 6. App. C. 193.

§ 241. ein [1]). Im Rechtsfall Boulton v. Crowther wurde der Wegebaupflichtige, der das Strassenniveau ändern liess, von dem Anlieger auf Entschädigung geklagt, weil hiedurch der Eingang zu seinem Hause gehindert ward (Garett, Law of Nuisances a. a. O. p. 199). Die Klage wurde abgewiesen. Im allgemeinen haftet aber sonst der Kommunalverband für jede schädigende, in Ausübung des Public Health vorgenommene Handlung (s. 308 der Act 1875). Gegen Kommunalverbände ist auch die Injunction zulässig.

Die oben angeführten Fälle der Haftung werden nicht schon dadurch ausgeschlossen, dass es nicht ein Angestellter des Kommunalverbandes, sondern ein Kontrahent zur Ausführung des betreffenden Werkes, wodurch Schaden entstand, ist (Hardaker v. Idle 74 L. T. 69). Ausgeschlossen ist aber die Regressklage, wo entweder schon ein Gesetz für die schädliche Handlung des Kommunalverbandes Entschädigung vorsieht (wie z. B. bei einer Strassenlegung in der sog. Anliegerfrage (s. oben S. 422), oder der Beschwerdeweg an die vorgesetzte Behörde schon Abhilfe schaffen kann (Robinson v. Workington 1897 1 Q. B. 619; 75 L. T. 674).

Bemerkt sei noch zum Schlusse, dass durch die Tatsache, dass auch der Kommunalverband unter Umständen, wie wir sahen, wegen rechtswidriger Handlungen seiner Beamten haftbar wird, die Haftung der letzteren daneben nicht ausgeschlossen ist (Snowden v. Davis 1 Taunt. 359, Gumley v. Gye 2 El. u. Bl. 216; 22 L. J. Q. B. 463).

III. Kritische Würdigung.

Gneist trägt die Lehre vor, dass in England die Regressklage gegen Beamte wegen pflichtwidriger Ausübung der Amtsgewalt selten sei (Verwaltungsrecht S. 379). „Die Regressklage aus Amtshandlungen wird deshalb grundsätzlich versagt“ (S. 377). Aus der ganzen Darstellung bei Gneist [2]) bekommt der Leser den Eindruck, dass das kontinentale, insbesondere das deutsche Recht viel weitherziger zu gunsten des von öffentlichen Beamten bedrückten Untertanen eingreift als das englische. Gerade das Gegenteil trifft zu [3]), besonders im Verhältnis der Polizeibeamten zum Untertanen. Nicht bloss an sich ist die Regressklage keine Seltenheit, sondern das bedrückte Individuum ist in seinem Anspruch auf Schadenersatz wegen pflichtwidriger Ausübung der Polizeigewalt viel sicherer in England als in Deutschland.

Vor allem ist die Frage, ob der Polizeibeamte verklagt werden kann, nicht von der Entscheidung einer höheren Behörde oder eines Gerichtshofs abhängig, wie z. B. im grössten Teil Deutschlands (Preussen: im Falle der Erhebung des sog. Konflikts durch die vorgesetzte Behörde!) [4]).

Sodann ist sie in der Regel (s. aber oben S. 543) nicht davon abhängig, dass der betreffende polizeiliche Verwaltungsakt als gesetzwidrig oder unzulässig im Beschwerde-

1) Dixon v. Metropolitan, Board of Works 7. Q. B. D. 423 und Dixon v. Farrer 18. Q. B. 43 und Lee Conservancy Board v. Mayor of Hertford (1884) J. P. 628. Siehe darüber auch noch L.Q.R. „on Licensing of Nuisances“. Vol. IV. p. 312 ff.

2) Englisches Verwaltungsrecht I. 339 ff., 376 ff. und 381 ff. Verwaltung, Justiz, Rechtsweg S. 154 ff. Selfgovernment, Kommunalverfassung und Verwaltungsgerichte S. 479 ff. Gesetz und Budget S. 98.

3) Ein englischer Kenner der Verhältnisse, Haycraft a. a. O. p. 3, bestätigt dies mit den Worten: „The authority of the courts of common law is constantly brought to bear upon executive officers and by it means they may be compelled to do their duty, and restrained or punished when they interfere unlawfuly with the liberty of citizens.“

4) Für das deutsche Recht des Kontrastes wegen: das die Materie in abschliessender Weise behandelnde Gutachten von Otto Gierke in den Verhandlungen des XXVIII. Deutschen Juristentages Bd. I. S. 102 ff. und Meyer-Anschütz, Deutsches Staatsrecht 1905 S. 681.

weg aufgehoben worden ist, wie es z. B. das preussische Recht verlangt[1]). Schliess- § 241. lich haften neben den Beamten auch die dahinter stehenden Kommunalverbände, und zwar nicht bloss für rechtswidrige, sondern mitunter auch für rechtmässige Handhabung der ihnen vom Staate anvertrauten Polizeigewalt[2]). Wir denken, dass so die rechtliche Position des durch die Polizeigewalt widerrechtlich geschädigten Individuums in England viel günstiger ist, als bei uns.

Kritische Würdigung des englischen Polizeirechts: Gibt es in England die sogenannten politischen Freiheitsrechte? Insbesondere die Press- und Vereinsfreiheit. § 242.

I. Charakteristische Unterschiede zwischen dem englischen und deutschen Polizeirecht haben wir bereits oben bei Besprechung der einzelnen Rechtsinstitute, wie wir glauben, mit nötiger Deutlichkeit hervorgehoben. Ihnen allen liegt jedoch ein Prinzip zugrunde, das wir erst an dieser Stelle hervorheben möchten. In England gibt es keine einheitliche Polizeigewalt im formalrechtlichen Sinne, die das Staatswesen durchdringt und beherrscht, während in Deutschland eben dies der Fall ist und als Aeusserung der einheitlichen Staatsgewalt gilt. In England gilt die Polizeigewalt nur, soweit sie vom Rechte zugelassen ist, in Deutschland schiebt sie sich überall dort ein, wo sie nicht ausdrücklich vom Rechte verboten ist. Sie ist in Deutschland ein Reservoir von Aeusserungen der Staatsgewalt, auf das man immer zurückgreifen kann, wenn die bürgerliche Rechtsordnung, insbesondere das Straf- und Zivilrecht versagt, man denke nur z. B. an die Ergänzung, die das Strafrecht und z. B. das private Nachbarrecht durch die Polizeigewalt erfährt.

Dies alles ist die englische Polizeigewalt nicht. Warum? Weil sie in ihrer Entwicklung durch die Revolution gehindert worden ist. Mit dem selbständigen Verordnungsrecht der Krone fiel auch die Polizeigewalt als formal juristische, einheitliche Kraft. Wie die Prärogative der Krone in die Position eines Regalienbündels damals herabgedrückt wurde, so wurde auch damals durch Niederreissung aller polizeilichen Zentralstellen, Staatsrat, Sternkammer und dergl. die Polizeigewalt auf ihr Existenzminimum beschränkt, das ist das nach Common law zulässige Existenzminimum, und erst das 19. Jahrhundert hat durch Gesetze dieses Existenzminimum für die notwendigsten Zwecke der Strafgerichtsbarkeit und der inneren Verwaltung erweitert: aber eine einheitliche Polizeigewalt, die für ihre rechtlichen Aeusserungen die Präsumption hätte, gibt es selbst heute nicht in England. Diesen rein historischen Grund für die Grenzen der Polizeigewalt darf man nicht, wie dies z. B. Dicey tut, als etwas aus den Kategorien des Common law fliessendes, der anglosächsischen Rasse eigentümliches Privileg ansehen[3]).

Man sehe einmal die Vereinigten Staaten an, wo trotz des Common law sich

1) Meyer-Anschütz a. a. O. p. 680. v. Arnstedt, Das preussische Polizeirecht 1905 S. 335 ff.

2) In Preussen besteht für das Geltungsgebiet des A.L.R. diese Haftung nicht (siehe Jebens im preuss. Verwaltungsblatt 1905/6 Jahrg. XXVII. S. 3. Gierke a. a. O. S. 126).

3) Er nennt dies „Supreme Rule of the Law". Siehe Introduction to the Study of the Law of the Constitution 6th ed. London 1902 Ch. IV ff. Er gelangt hiebei zu einer ziemlich übertreibenden Darstellung des englischen Rechtsstaats bei vollständiger Unkenntnis der deutschen Verhältnisse. So soll es eine Eigentümlichkeit Englands sein (p. 183 f.), die nirgends sonst im übrigen Europa zu finden sei, dass man nur für „eine Uebertretung von Rechtsnormen und zwar nur von den ordentlichen Gerichten" gestraft wird. Als ob es bei uns keine Nachprüfung von Polizeistrafverordnungen und Polizeistrafen durch den ordentlichen Strafrichter gäbe. Uebrigens ist seine Behauptung in solcher Allgemeinheit auch für England falsch. Siehe z. B. oben S. 347 Z. 4 (i. fine).

§ 242. eine einheitliche „Police Power“ herausgebildet hat, aus der die Befugnis zu allerlei Wohlfahrtsgesetzgebung hergeleitet wird. Man wende nicht ein, dass es sich hier denn doch um Gesetzgebung handle und nicht, wie bei uns, um Verordnungen und Verfügungen der Polizeigewalt. Denn diese „Police Power“ wird von den Einzelstaaten vor dem obersten Reichsgerichte, dem Supreme Court der Union, gegen das Individuum verteidigt, das seine durch die Unionsverfassung garantierten Freiheitsrechte durch solche kraft Police Power erlassene Gesetzgebung verkürzt sieht[1]). Wer aber weiss, wie sehr durch Ausbreitung der Unionsgesetzgebung und Exekutive, die Einzelstaaten bereits in die Rolle von Kommunalverbänden herabgesunken sind, der wird dieser kraft Police Power erlassenen Gesetzgebung kaum mehr als den Charakter eines kommunalen Polizeiverordnungsrechtes zusprechen können. Nur dass eben (und dies ist, wie wir bald sehen werden, äusserst wichtig) in den Vereinigten Staaten das Polizeiverordnungsrecht und die ganze Polizeiverwaltung in den Händen von Kommunalverbänden resp. Gesetzgebungskörperschaften liegt, also in den Händen der Selbstverwaltung, bei uns faktisch vorwiegend in den Händen der Bureaukratie. Aber zwischen der „Police Power“ in amerikanischem Sinne und unserer Polizeigewalt ist formal juristisch kein Unterschied, einheitlich ist sie da und dort. Also an einer spezifischen Eigenschaft der anglosächsischen Rasse liegt es nicht, dass die Polizeigewalt in England seit der Zeit der Stuarts sich nicht zur Einheit wieder erhoben hat. Der tiefere Grund ist die Tatsache, dass formal-juristisch England noch bis auf den heutigen Tag die Staatsgewalt nicht als Einheit kennt, den Staat nicht als Korporationsbegriff erfasst hat (s. oben Bd. I S. 92 ff.), während sowohl bei uns wie in den Vereinigten Staaten dies als juristischer Gemeinplatz gilt. Nun hängen aber Korporationsbegriff und einheitliche Polizeigewalt aufs innigste miteinander zusammen. Nicht zufällig ist Chr. Wolff der theoretische Begründer des Polizeistaates, zugleich auch derjenige, der den Staatsbegriff zuerst am schärfsten als Korporation erfasst hat. Ebenso wird mit gutem Grunde in den Vereinigten Staaten die Police Power mit der einheitlichen Entwickelung der Staatsgewalt in Zusammenhang gebracht. So bezeichnete Madison sie als das dem Staate verbleibende Residuum von Souveränetät (s. Loewy a. a. O. p. 17) und ein hoher Richter sagte: „What are the Police Powers of the State? They are nothing more nor less than the powers of government inherent in every sovereignty, the power to govern men and things within the limits of its dominion.“ So nähern sich die Verhältnisse bei uns jenen in den Vereinigten Staaten in Bezug auf die polizeiliche Gewalt als Ausfluss der einheitlichen Staatsgewalt.

Der einheitlichen Polizeigewalt müssen aber zum Schutze gegen Uebergriffe das oder die Freiheitsrechte der Individuen gegenüberstehen. Daher sind solche in den Vereinigten Staaten und bei uns vorhanden und normativ wirksam. In England fehlen sie, weil der Begriff der einheitlichen Polizeigewalt fehlt. Hier gibt es politische Freiheiten als Maximen und gesetzgebungspolitische Prinzipien, aber keine Freiheitsrechte. Sie sind in England nicht durch ausdrückliche Anerkennung seitens der Gesetzgebung aufgestellt, sondern sind Vacua erzeugt durch das Niederreissen der zentralen Polizeibehörden, was die Revolution besorgt hatte. Wir haben schon oben anlässlich der polizeilichen Zwangsmittel die wichtigsten dieser politischen Maximen kennen gelernt: persönliche Freiheit, Hausfreiheit, Briefgeheimnis, Versammlungsfreiheit. Hier wollen wir nun an der geschichtlichen Entwickelung zweier anderer Maximen zeigen, wie sie nur als geschichtliche Vacua zu

1) Siehe dazu Freund, Police Power 1904 passim und Walter Loewy, Die bestrittene Verfassungsmässigkeit der Arbeitergesetze in den Vereinigten Staaten von Nordamerika (Heidelberg 1905).

vestehen sind. Wir wollen die sog. Press- und Vereinsfreiheit in England näher ins Auge fassen[1]). § 242.

II. Die Entwickelung der Pressfreiheit in England[2]).

Mit dem Aufkommen und der Verbreitung der Buchdruckerkunst ergab sich alsbald auch für die englichen Könige die Notwendigkeit, sie staatlich zu kontrollieren. Es waren zunächst die Tudors, welche das Problem einer prinzipiellen Lösung zuführten. Niemand durfte ohne königliche Lizenz drucken. Alle Druckereien wurden der Kontrolle des königlichen Staatsrats und der Sternkammer unterstellt. Aber noch ein anderes Hilfsmittel der Kontrolle ward geschaffen: entsprechend dem damals vorherrschenden Zug, jeden Handelszweig und jegliches Gewerbe dadurch unter staatliche Kontrolle zu bringen, dass man sie in den engen Rahmen einer Zunft sperrte, wurde 1557 die Buchdruckerzunft, die Stationers Company zu London geschaffen. Sie erhielt das Monopol, alles zu drucken und zu veröffentlichen, was überhaupt im englischen Reich der Veröffentlichung durch Druck bedürftig war. Diese Druckerzunft, oder wie sie technisch hiess „Art and mysterie of Printing“ bestand aus 97 Mitgliedern und erhielt sich in ihrer Monopolstellung bis etwa 1637. Daneben bestand natürlich die durch den Staatsrat und Sternkammer geübte Zensur weiter fort. Ja sie wurde noch durch eine Verordnung der Königin Elisabeth aus dem Jahre 1559 verschärft. Danach musste jedes Buch von loyalen Bischöfen und Staatsräten durchgelesen werden, ehe es der Stationers Company zum Drucke übergeben werden konnte. Im Jahre 1586 gebot die Sternkammer, dass alle Manuskripte, ehe sie der Presse übergeben würden, vom Erzbischof von Canterbury oder dem Bischof von London, oder, sofern sich es um Rechtsbücher handelte, von dem Oberrichter der King's Bench oder der Common Pleas durchgesehen werden müssten. Den beiden Universitäten des Reichs, Oxford und Cambridge, wurde jedoch das Privileg erteilt, selbständige, von der Stationers Company unabhängige Druckereien zu besitzen.

Mit der Zeit wurde das Druckereimonopol denn doch zu enge, das Lesebedürfnis stieg und es schien unmöglich, die grosse Zahl neu aufkommender Druckereien zu unterdrücken. Daher erging am 11. Juli 1637 ein Dekret der Sternkammer, welches unter Beseitigung des Monopols der Stationers Company verordnete, dass in Hinkunft kein Buch ohne vorherige Lizenz und Eintragung in das Register der Stationers Company veröffentlicht werden sollte. Erteilung der Lizenz war ausser den oben genannten Bischöfen und Richtern noch Hofbeamten und den Vizekanzlern der Universitäten vorbehalten. Die Lizenz wurde durch eine Imprimatur erteilt. Jedes Zuwiderhandeln gegen das obige Dekret sollte am Drucker mit Geldstrafe und Verlust der Druckereigewerbeberechtigung und Konfiskation der Druckereipresse, am Verfasser durch Konfiskation des Buches und seiner gedruckten Exemplare bestraft werden.

Unter der Republik lagen die Sachen nicht besser. Die Zensur blieb nach wie vor bestehen, trotzdem die Sternkammer 1640 abgeschafft worden war. Zwei Verordnungen des langen Parlaments vom 9. März 1642 und vom 14. Juni 1643 hielten die Zensur in ähnlicher Weise aufrecht, wie jenes Dekret der Sternkammer vom Jahre 1637. Gegen diese Willkürherrschaft über die Presse hatte Milton seinen flammenden Protest, die „Areopagitica“, veröffentlicht, 1644. Hier verkündigte er zuerst den später zum Bestandteil der konstitutionellen Doktrin gewordenen Satz, dass jedes Buch ohne

1) Wie sich übrigens aus den englischen Grundlagen ein cont. Polizeisystem in Indien mit Hilfe des Indian Code of Criminal Procedure entwickelt hat, darüber L.Q.R. vol. 3 p. 180 ff.

2) Siehe für die geschichtliche Entwicklung: Blackstone IV. p. 152, May, Constitutional history II. ch. IX. und X. Für das geltende Recht: Odgers, The Law of Libel and Slander 2 ed. 1896.

§ 242. Lizenz gedruckt werden könnte, wenn nur der Name des Verfassers registriert würde.

Auch unter der Restauration und selbst nach der „glorreichen Revolution" bestand die Zensur fort. Eine periodisch erneuerte Act „for preventing Abuses in printing seditious treasonable and unlicensed Pamphlets and for regulating of Printing and Printing presses" war ergangen und unterwarf jeden Neudruck der Zensur. Durch die Ungeschicklichkeit eines solchen Zensors war die Volksstimmung derart gegen die Zensur eingenommen, dass im Jahre 1695 der Antrag auf Erneuerung der Zensuracte im Unterhause durchfiel und, nach einem vergeblichen Versuche der Lords die Erneuerung durchzusetzen, auch nicht erneuert wurde. Seit der Zeit ist die Zensur in England beseitigt. Sang- und klanglos verschied sie, ohne einmal einen intensiven Kampf um die Freiheit der Presse ausgestanden zu haben. Als ein Ueberrest der Zensur ist die dem Lord Chamberlain verbliebene Theaterzensur zu bezeichnen. Danach hat dieser Hofbeamte [1]) das Recht (durch Theatres Regulations Act von 1843: 6/7 Vict. c. 68 s. 14) alle Theaterstücke, oder einzelne Teile derselben, von denen er annehmen kann, dass sie gegen die guten Sitten, das Dekorum oder die öffentliche Ordnung verstossen, überall in England, oder in jenen Theatern, die er besonders bestimmt, von der Aufführung auszuschliessen, und zwar überhaupt für alle Zeit oder für einen von ihm bestimmten Zeitraum. Wir sehen: Bei uns ist die Freiheit der Theateraufführung doch noch besser geschützt, als in England, denn bei uns (in Preussen) kann noch das Oberverwaltungsgericht eine Verfügung der Theaterpolizei aufheben, in England ist die Entscheidung des Lord Chamberlain, eines Hofbeamten, in diesen Fragen endgültig [2]). Nur der Home Secretary kann im Unterhause darüber interpelliert werden (Parl. D. vol. 139 [1896] p. 1637).

Zu Ende des 18. Jahrhunderts erfolgte noch einmal [3]) ein wirklich grosser Angriff auf die Presse. Wie so oft in der englischen Rechtsgeschichte spielten die Richter die staatliche Polizeibehörde, die sonst fehlte. Der Angriff erfolgte anlässlich der Veröffentlichung der berühmten Juniusbriefe, die ein scharfes Streiflicht auf die damaligen Verhältnisse im Staate und in der Hofgesellschaft warfen. Sie veranlasste Lord Mansfield, die Doktrin zu verkünden, dass bei Strafklagen wegen Schmähungen, begangen durch die Presse (sog. libel), der Richter und nicht die hiebei zugezogene Jury darüber zu entscheiden hätte, ob das Delikt eine Pressschmähung (libel) bedeute. Die Jury hätte

---

1) Er übt diese Befugnisse durch ein sog. „examiner of plays" aus. Dieser handelt nach Instruktionen, die von einem Unterhauskomitee 1892 approbiert worden sind. Parl. D. vol. 83 p. 738.

Zur Geschichte der Theaterzensur siehe Ordish, Early London Theatres 1899 p. 58—61 und Freund, Police Power, Chicago 1904 p. 239 ff. In England wurden Schauspieler zu Beginn der Neuzeit (d. i. nach der Reformation) nur in Zünften zugelassen, die sich einem Grossen attachierten. Königin Elisabeth hatte selbst eine Schauspielertruppe unter der Aufsicht eines Hofbeamten, des „Master of Revels". Die Kontrolle über diese Zünfte führte in erster Linie der Staatsrat, mitunter aber auch die Stadtbehörden von London. Bis zum Jahre 1824 wurden unautorisierte Schauspieler als Vagabunden behandelt (seit 1737 allerdings nur, wenn sie an Orten spielten, wo sie nicht heimatberechtigt waren). Durch die Theatre Act von 1737 (10 Geo II. c. 28) wurde die Lizenzerteilung für Theater dem Lord Chamberlain als Nachfolger des Master of Revels übertragen und die Lizenzerteilung von Theaterbühnen und -Stücken in der Hand des Lord Chamberlain zentralisiert. Ausserhalb der Metropole durften solche Lizenzen für Provinzialstädte nicht erteilt werden. Dieses Theatermonopol der Hauptstadt wurde erst allmählich (8 Geo III. ch. 10; 11 Geo III. c. 16) und erst durch die gegenwärtige Theatre Act von 1843 (6/7 Vict. c. 68) vollständig aufgegeben. Die Lizenzierung von Provinzialbühnen steht gegenwärtig bei den Grafschaftsräten (als Nachfolgern der Friedensrichter), was Freund a. a. O. übersieht.

2) Siehe Parl. D. vol. 109 p. 1517 (in bezug auf Maeterlinck's Monna Vanna!).

3) Siehe dazu May a. a. O. p. 104 ff. Odgers a. a. O. p. 468 f.

nur festzustellen, dass eine Pressveröffentlichung (publication) vorliege, und dass die „ineundo", d. i. die schmähenden Worte in dem vom Kläger ausgelegten Wortsinne, veröffentlicht worden seien. Damit war die Schuldfrage vollkommen aus den Händen der Jury in die des Richters gelegt. Die berühmte Libel Act (1792), von Charles Fox eingebracht (32 Geo. III. c. 60)[1]), stellte demgegenüber fest (s. 1.), dass es Sache der Jury, und nicht des Richters wäre, festzustellen, dass das Delikt eine durch die Presse begangene Schmähung wäre. Der Richter habe zwar die Prozessleitung und könne die Jury über Rechtsfragen aufklären, aber die Schuldfrage: „libel or not-libel" hätte allein die Jury zu entscheiden. Der Richter Fitzgerald charakterisierte den durch die obige Acte geschaffenen Rechtszustand treffend mit den Worten, die er an eine Jury richtete: „You are the sole judges of the guilt or innocence of the defendant. The judges are here to give any help they can, buth the jury are the judges of the law and fact, and on them rests the whole responsibility. In this sense the jury are the true guardians of the liberty of the Press" (R. v. Sullivan, 11 Cox. C. C. 52).

Damals entstand auch die Rechtsregel, dass der Zeitungsverleger immer für schuldbare Veröffentlichung seiner Angestellten insofern verantwortlich sei, als die Veröffentlichung durch den Angestellten zugleich Beweis der Schuld des Verlegers sei. Erst die Libel Act von Campbell (1844 6/7 Vict. c. 96, siehe H. D. v. 56 p. 395 ff.) hob diese Bestimmung auf.

Wir sehen, die eben genannten Einschränkungen erfolgten bei dem Mangel jeglicher staatlichen Polizeibehörden, namentlich in der Zentrale, durch die Reichsgerichte, ganz so wie die Vereinsfreiheit heute in England durch die Reichsgerichte beschränkt wird (s. oben Bd. I, S. 70 ff. und III. dieses §).

Und eben aus demselben Grunde, d. i. dem Fehlen solcher Polizeibehörden, erklärt sich auch, weshalb in politisch erregten Zeiten, wie es die Ausgangsjahre des 18. Jahrhunderts waren, bei Beschränkung der Pressfreiheit zu Massnahmen gegriffen wurde, die

1) Wegen ihrer Wichtigkeit für die Pressfreiheit sei hier der Text der Fox Libel Act mitgeteilt: „An Act to remove doubts respecting the Functions of „Juries in Cases of Libel".

1. Whereas doubts have arisen wether on the trial of an indictment or information for the making or publishing any libel where an issue or issues are joined between the king and the defendant or defendants, or the plea of not guilty pleaded, it be competent to the jury impanelled to try the same to give their verdict upon the whole matter in issue: Be it therefore declared and enacted by the kings most excellent Majesty, and by and with the advice and consent of the lords spiritual and temporal, and commons, in this present Parliament assembled, and by the authority of the same, that on every such trial the jury sworen to try the issue may give a general verdict of guilty or not guilty upon the whole matter put in issue upon such indictment or information and shall not be required or directed by the court or judge before whom such indictment or information shall be tried to find the defendant or defendant guilty merely on the proof of publication by such defendant or defendants of the paper charged to be a libel, and of the sense ascribed to the same in such indictment or information.

2. Provided always, that on every such trial the court or judge before whom such indictment or information shall be tried shall, according to their or his discretion give their or his opinion and directions to the jury on the matter in issue between the king and the defendant or defendants, in like manner as in other criminal cases.

3. Provided also, that nothing herein contained shall extend or be construed to extend to prevent the jury from finding a special verdict, in their discretion, as in other criminal cases.

4. Provided also, that in case the jury shall find the defendant or defendants guilty it shall and may be lawful for the said defendant or defendants to move an arrest of judgement, on such ground and in such manner as by law he or they might have done before the passing of this act, any thing herein contained to the contrary notwithstanding.

§ 242. nur innerhalb der Plutokratie wirksam werden können (über ähnliche Einschränkungen der Vereinsfreiheit von heute s. Bd. I a. a. O.). In den Jahren 1789—1798 wurde durch eine Reihe von Gesetzen (29 Geo. III. c. 50; 34 Geo. III. c. 72; 37 Geo. III. c. 90 und 38 Geo. III. c. 78), unter anderm der Zeitungs- und Annoncenstempel, der schon seit der Regierung der Königin Anna bestanden hatte, erhöht und Presskautionen verlangt. Durch diese Massnahmen sollten insbesondere Zeitungen der niederen und unbemittelten Klassen auf den Aussterbeetat gebracht werden. Durch eine der berüchtigten „Six Acts" des Jahres 1819 wurde der Zeitungsstempel auf alle Drucksachen und Pamphlete, die dem Volke Neuigkeiten übermittelten, ausgedehnt. Als er die unerträgliche Höhe von 4 d. erreichte, da begann erst die Opposition gegen den Zeitungsstempel. Nachdem er 1836 auf 1 d. ermässigt worden, fiel 1853 durch Gesetz der Inseratenstempel, der bei der finanziellen Wichtigkeit des Inseratenteils für den Gesamtstand des Zeitungsunternehmens ebenfalls eine drückende Fessel gewesen war, und 1855 auch der übrige Zeitungsstempel.

Schon längst ist auch die Presskaution abgeschafft, und heute sind nur noch folgende Beschränkungen der Presse Rechtens:

1. Jeder Drucker muss 6 Monate nach Drucklegung bei Strafe von 20 £ ein Exemplar des Druckwerks aufbewahren und, wenn er den Druck für Rechnung eines andern besorgt, den Namen und die Adresse desselben auf jedem Druckexemplare notieren, „in deutlichen und lesbaren Schriftzügen"; auch muss das betreffende Exemplar jedem kompetenten Friedensrichter auf Verlangen vorgewiesen werden (39 Geo. III. c. 79, erneuert durch 32/3 Vict. c. 24).

2. Jeder Drucker einer Zeitung muss bei Strafe seinen Namen neben der Adresse auf der ersten und letzten Seite jedes Zeitungsexemplars veröffentlichen (2/3 Vict. c. 12). Ein nicht in der Weise gezeichnetes Blatt darf bei Strafe nicht verbreitet werden.

3. Jedes Zeitungsunternehmen muss unter Angabe der daran beteiligten Personen (Eigentümer, Redakteure etc.) registriert werden (Newspaper Libel and Registration Act 1881 44/5 Vict. c. 60).

Diesen Beschränkungen der Presse stehen folgende, besonders den Zeitungen zustehende Privilegien gegenüber (siehe Renton vol. 9 p. 131 ff. und Fraser in der L.Q.R. vol. 7 p. 150 ff.).

1. Teilnahme an einem Zeitungsunternehmen, das mit einem Grafschaftsrat in geschäftlicher Verbindung steht, begründet keine gesetzliche Disqualifikation für das Amt eines Mitgliedes des Grafschaftsrates (Local Government Act 1888 s. 12).

2. In einem gegen das Zeitungsunternehmen angestrengten Schmähungsprozess (action for a libel) kann der Beschuldigte mit Erfolg als Entschuldigung anführen, dass die inkriminierte Veröffentlichung „ohne Böswilligkeit und ohne grobe Fahrlässigkeit" (without actual malice and without gross negligence) erfolgt sei (6/7 Vict. c. 96 s. 2). Doch muss er in diesem Falle die nächste Gelegenheit suchen, um seine Behauptungen zu rechtfertigen und zwar entweder in seinem eigenen Blatt, oder in einem vom Kläger verlangten, wenn jenes Blatt in längeren als einwöchentlichen Zeiträumen erscheint [1]).

3. Keine Strafverfolgung kann gegen einen als Eigentümer, Drucker, Herausgeber etc., oder gegen eine sonst für die Veröffentlichung verantwortliche Person eines Zeitungsunternehmens ohne Vorverhandlung vor einem Einzelrichter des Reichsgerichts (judge at chambers), in welcher dem Beschuldigten Gelegenheit gegeben wird, sich über die Veröffentlichung näher zu erklären, und ohne darauf ergehende Order des

1) Auch muss eine vom Gericht zu bestimmende Busse gezahlt werden, wenn jener Beweis gelingt (8/9 Vict. c. 7 ss. 2).

Richters eingeleitet werden (51/2 Vict. c. 64 s. 8 und 9). Auch wird der Richter keine solche Order ergehen lassen, wenn sich die zivilrechtliche Schadenersatzklage mit Erfolg anwenden lässt. Dieses Privileg hat aber nicht der eigentliche Verfasser des Artikels.

4. Jeder mit niederer Strafgerichtsbarkeit ausgestattete Gerichtshof kann in einem Schmähungsprozess (action of slander) gegen eine für eine Zeitungsveröffentlichung verantwortliche Person von dieser den Beweis entgegennehmen, dass die Veröffentlichung des gemeinen Wohles wegen erfolgte. Er kann ferner den Beweis zulassen, dass die Veröffentlichung „fair und genau“ und ohne Böswilligkeit erfolgt sei (44/5 Vict. c. 60 s. 4 und 5).

Durch die Act von 1888 (51/2 Vict. c. 64) sind nachfolgende Privilegien hinzugefügt:

5. „Faire und genaue“ Berichte über Gerichtsverhandlungen, die gleichzeitig mit der Veröffentlichung stattfinden, vorausgesetzt, dass der Gegenstand nicht an und für sich unanständig und blasphemisch ist, sind absolut privilegiert, d. h. der Nachweis, dass sie in böswilliger Absicht veröffentlicht worden sind, nützt nichts, wenn nur die angeführten Voraussetzungen zutreffen.

6. Aehnliches gilt von den Berichten einer öffentlichen Versammlung, die bona fide und gesetzlich zulässig zur Besprechung von öffentlichen Angelegenheiten abgehalten wird, desgleichen Berichte der Verhandlungen eines Kirchspiels und aller öffentlichen Körperschaften bis hinauf zum Parlament resp. seiner Committees [1]). Alle diese Berichte sind jetzt relativ privilegiert, d. h. wenn nicht nachgewiesen wird, dass sie in böswilliger Absicht erfolgt sind [2]).

7. Gleiches gilt von den Berichten über Verhandlungen einer königlichen Kommission, von friedensrichterlichen Quartalsitzungen und Veröffentlichung von Notizen (notes), welche die Friedensrichter, wie andere Richter, während der Verhandlung machen, um von deren Gang ein klares Bild am Schlusse zu haben, und

8. von den Zeitungsberichten, die auf Verlangen der Regierung oder einer Zentralstelle, oder eines höheren Staatsbeamten (officer of state) oder des staatlichen Polizeidirektors von London oder sonst eines kommunalen Polizeidirektors (Chief constable) erfolgen und dem gemeinen Besten dienen.

Das ist die Pressfreiheit in England. Wir sehen, sie ist nicht als subjektives Recht gegen eine allmächtige Staatsgewalt entstanden, sondern durch bewusstes Niederreissen der polizeilichen, staatlichen Presskontrollbehörden und -Institutionen und durch Abwehr der Gerichte, die sich die Polizeifunktionen anmassen wollten.

III. Auf einem andern Gebiete üben aber noch heute die Gerichte polizeiliche Funktionen aus. Es ist das der Vereinsfreiheit. Wir haben bereits an anderem Orte gezeigt (s. oben Bd. I. S. 69 ff.), wie sowohl die englische Gesetzgebung als auch die Gerichte dadurch, dass sie einzelnen Vereinen die Korporationsqualität oder einige Bestand-

1) Siehe Fraser a. a. O. p. 161, a. A. Blake Odgers, Law of Libel Amendment Act 1888, London 1890.

Wohl zu unterscheiden von den Zeitungsberichten über Parlamentsverhandlungen sind solche Berichte, die auf Anordnung eines der beiden Häuser gehen. Diese sind: absolut privilegiert, d. h. alle straf- und zivilrechtlichen Klagen wegen solcher Publikation werden allsogleich zum Stillstand gebracht, wenn das die Veröffentlichung jener Berichte gebietende Zertifikat eines der beiden Häuser vorgewiesen wird (3/4 Vict. c. 9 ss. 1 und 2). Siehe darüber auch Bd. I. S. 420.

2) Die Versammlung muss öffentliche Angelegenheiten betreffen (of public concern sein) oder zum gemeinen Besten (for the public benefit) erfolgen. Zweifelhaft ist, ob in das eine oder das andere, oder beides nachgewiesen werden muss.

§ 242. teile derselben versagen, die Vereinsfreiheit unterbinden können. Eine bei weitem umfangreichere Gelegenheit, die zu demselben Zwecke führt, ist den englischen Gerichten durch den ungeregelten Zustand, in welchem sich das sog. Law of Conspiracy befindet, gegeben. Unter Law of Conspiracy[1]) versteht man die Summe aller Rechtssätze, welche die Grundlage für die Beurteilung dessen bilden, was eine Conspiracy oder Verschwörung ist. Soweit die Vereinsbildung nicht mit den gegen die Conspiracy gerichteten Normen kollidiert, ist sie frei. Nun ist aber diese Rechtsmaterie durchaus nicht feststehend, sondern im Flusse befindlich und der Begriff der Conspiracy äusserst elastisch und dehnbar. Grund genug für die Gerichte hier anzusetzen und durch ziemlich weitgehende Ausdehnung dieses Begriffes, wie wir alsbald sehen werden, die Vereinsfreiheit einzuengen. Auch hier sind die Gerichte zu der Rolle und Funktion der Polizeiorgane nur durch den Sturz und die Beseitigung der Sternkammer gelangt, welche bis zur Mitte des 17. Jahrhunderts die gleiche Kontrolle über die Vereinsbildung führte, wie jetzt die Gerichte. (L. Q. R. vol. 6 p. 129. Wright, Law of Criminal Conspiracies and Agreements, 1873 p. 8.)

Sehr einfach scheint der Begriff der „Conspiracy": eine Vereinbarung zweier oder mehrerer Personen, ein Verbrechen zu begehen. Aber auch die Vereinbarung ein kleineres Vergehen zu begehen, ist eine Conspiracy. Und nun beginnt die Schwierigkeit die Grenze zu ziehen, welche Vergehen hierher noch fallen. Nach anerkannten Rechtsgrundsätzen gehören hierher Vereinbarungen zur Begehung von Handlungen, welche dem Staate oder der Regierung des Reiches schädlich werden s. z. B., wo sich mehrere Offiziere verabredet hatten ihre Stellen in Zeiten von Kriegsgefahr niederzulegen (Vertue v. Lord Olive, 4 Burrows 2472) oder wenige Brauer sich zusammengetan hatten, um die Pächter der Verbrauchsabgaben zur Verarmung zu bringen (Startling's Case 1665 1 Keble 650 und 655; siehe auch Lord Holt im Danill's Case, 6 Modern 99). Desgleichen Vereinbarungen, die dazu dienen, den Handel einzuschränken (sog. combinations in restraint of trade). Gewerkschaftsbildungen (Trade Unions) sind von der Möglichkeit unter die unlawful combinations oder conspiracies zu fallen durch die Conspiracy and Protection of Property Act von 1875 (38/9 Vict. c. 86) eximiert, aber nur in beschränktem Masse, wie wir bald hören werden. Unter den Begriff der Conspiracy fallen ferner Verbindungen zur Untergrabung der Rechtspflege und zur Begehung unmoralischer und schamloser Handlungen. Desgleichen Verbindungen zum Zwecke betrügerischer Handlungen, wenn diese Handlungen, sobald sie auch von einer einzelnen Person vorgenommen würden, wenigstens Gegenstand einer zivilrechtlichen Klage wären.

Nun aber kommt die Schwierigkeit. Ist eine Vereinigung von Personen, jemanden zu schädigen durch andere als an sich kriminelle oder fraudulose Handlungen, eine Conspiracy?

Drei Antworten, die meist von richterlicher Seite gegeben sind, beherrschen die heutige Spruchpraxis. Die eine Ansicht[2]) sagt: Eine Verbindung andere Menschen zu schädigen ist nur dann eine Conspiracy und als solche strafbar, wenn sie kriminelle Mittel zur Erreichung ihres Zweckes verwendet.

Eine zweite Meinung, die schon den Begriff der Conspiracy weiter ausdehnt, ist die von Lord Chief Justice Cockburn im Jahre 1875 abgegebene: Eine Verbindung,

---

1) Siehe dazu Wright, Law of Criminal Conspiracies and Agreements 1873. Stephen, History of Criminal Law III. 222 ff. und Digby in der L.Q.R. vol. VI. p. 129 ff. und 362 ff. Siehe auch a. a. O. p. 247 ff. Insbesondere aber nun Report of the Royal Commission on Trade Disputes and Trade Combinations C. P. 1906 Nr. 2828 und 2826.

2) Vertreten durch Wright, Law of Criminal Conspiracies a. a. O. p. 37 ff.

die die Herbeiführung eines Unrechts (wrong) bezweckt, selbst wenn dieses Unrecht nicht einmal zivilrechtlich verfolgbar, ist eine Conspiracy. § 242.

Die dritte und weitgehendste Ansicht, zuerst von Lord Branwell 1872 vertreten, sagt: Jede Verbindung, die die Meinungs- oder Willensfreiheit durch einen Zwang zu beschränken sucht, der für die Seele, gegen die er verwendet wird, etwas Unangenehmes und Belästigendes hat, ist eine Conspiracy („something that was unpleasant and annoying to the mind operated on").

Man sieht, wie dehnbar die zweite und dritte Meinung ist. Was kann nicht alles als Unrecht aufgefasst werden, wenn es an und für sich eben weder zivilrechtlich noch strafrechtlich verfolgbar zu sein braucht und welche Dehnbarkeit lässt sich der Einschränkung der Willensfreiheit geben, wenn dazu nichts weiter gehört, als dass der hiezu verwendete Zwang etwas Unangenehmes an sich hat?

Mit Hilfe dieser Dehnbarkeit sind daher bis zur Conspiracy and Protection of Property Act von 1875 die Gewerkschaften verfolgt worden, und gegenwärtig sind es die Vereine in Irland, die man zu unterdrücken wünscht [1]). Namentlich sind es solche Verbindungen, die sich vereinigen ihrem Verpächter keine oder nicht die verlangte Erhöhung des Pachtzinses zu zahlen. Auch wurde durch die Act von 1887 (Criminal Law and Procedure (Ireland) Act s. 2) gestattet, schon als Conspiracy in einem Distrikt, über den der Ausnahmezustand verhängt war, dies anzusehen, wenn eine Person sich mit andern verbindet, um wieder andere von der Erfüllung ihrer gesetzlichen Pflichten abzuhalten oder diese zu veranlassen, dass sie nicht pachten oder verpachten, dass sie kein Land innehaben oder in Gebrauch nehmen, dass sie keine Dienste vermieten, an eine oder von einer bestimmten Person („to compel or induce any person or persons either to fulfil his or their legal obligations, or not to let hire, use or occupy any land, or not to deal with, work for or hire any person or persons in the ordinary course of trade, bussiness or occupation").

Nun ist der Begriff des Veranlassens („to compel or induce") sehr dehnbar und wird nach der strengen Meinung des Lord Branwell, die wir oben kennen gelernt, ausgelegt.

Uebrigens haben auch die Trade Unions nicht jene sorglose Existenz, wie man seit der oben genannten Act von 1875 (s. 3) erwarten durfte: das Oberhaus legt die durch jene Act gewährte Koalitionsfreiheit so aus, dass die sich zur Durchsetzung besserer Arbeitsbedingungen zusammentuenden Arbeiter nur von der strafrechtlichen Seite nicht zu fassen wären, das hingegen die zivile Haftbarkeit wegen „Conspiracy" unter Umständen nicht ausgeschlossen sei [2]) (Rechtsfall Quinn v. Leatham) Die Folge davon ist, dass Arbeiterverbindungen viel öfters wegen einer „Combination in restraint of trade" zivilrechtlich für haftbar erklärt werden, als die der Arbeitsgeber, und dass Hanbury mit Recht im Unterhause gesagt, das Law of Conspiracy werde unterschied-

1) Digby sagt hierüber in der L.Q.R. vol. 6 p. 137: „The social condition of that country (Ireland) since 1879 has been extremely favourable to the growth of the law of conspiracy. Just as in England during the period when the power of trade-unions was growing, and was generally considered a source of social danger, there are distinct symptoms of a tendency on the part of judges to adopt a wider definition of criminal conspiracy than had previously been recognised, so in Ireland where combinations of various kinds have been formed, having for their object the aiding of agricultural tenants to resist payment of the full amount of rent due to the landlords, the Courts have shown a disposition to condemn as criminal combinations which they regard as formed for lawful though not necessarily criminal purposes and thus to lay down a definite rule having the effect of bringing these combinations within the pale of the criminal law."

2) Siehe Law Q. R. vol. XIX p. 37 ff. und 182 ff.

§ 242. lich Arbeitern und Arbeitgebern gegenüber zur Anwendung gebracht.

Ein Gesetzentwurf, der eben (1906) das Unterhaus in dritter Lesung passiert hat, bringt den Trade Unions 3 für sie unschätzbare Privilegien:

1. Streikpostenstehen (peaceful picketing) ist unter keinerlei Umständen strafbar; es darf nicht einmal durch Polzeiverordnung als nuisance erklärt werden, wie der Attorney General die Bestimmung (clause 2)[1]) im Unterhause auslegte (Verhandlungen des Unterhauses am 3. August 1906).

2. Eine Handlung, die zur Herbeiführung besserer Arbeitsbedingungen durch Arbeiterkoalition („in contemplation or furtherance of a trade dispute") gesetzt wird, soll nicht deshalb klagbar sein, weil sie in das Gewerbe oder den Handel einer anderen Person eingreift (clause 3). Dadurch wird auch der „secondary strike" legalisiert: nämlich ein Strike gegen Personen, die sich an einem Boykott der Arbeiter nicht beteiligen wollen, vorausgesetzt, dass weder Strike, Boykott noch secondary strike zum Vertragsbruch verleiten (Report a. a. O. p. 15).

Eine Schadensersatzklage wegen einer widerrechtlichen Handlung, die die Trade Unions oder eines ihrer Organe zur Förderung besserer Arbeitsbedingungen gesetzt haben, kann gegen die Trade Unions (resp. ihren Fond) vor keinem Gerichte geltend gemacht werden (clause 4)[2]). Dadurch ist eine absolute Immunität der Gewerkschaftsfonds herbeigeführt, welche die Praxis des Oberhauses in Quinn v. Leatham für alle Zukunft unmöglich macht.

Wir können an diesem Gesetzentwurf, der zweifellos in kurzer Zeit Recht werden wird, wie auch an allen früheren Gesetzen, welche Trade Unions betrafen, die Tendenz konstatieren, durch die Gesetzgebung Barrieren gegen die Spruchpraxis der Gerichte aufzutürmen, ganz so wie unser kontinentaler Rechtsstaat durch Gesetze Schutzwehren gegen die Polizeigewalt aufrichtete.

Die Gerichte sind also in England Organe, die Vereinspolizei üben, und treffend beschreibt ein englischer Jurist diese Funktion mit den Worten[3]): „The history of the law of conspiracy appears to show that from time to time, especially when social questions become prominent, there is a tendency to extend the area of the law of criminal conspiracy. The prevailing sentiments of the time find almost unconsciously an echo upon the judicial bench; and new combinations designed to effect objects which are generally regarded as unjust or pernicious, are at first looked upon as criminal conspiracies."

IV. Wir haben oben gezeigt, dass es nicht ein besonderer anglo-sächsischer Geist oder der Geist des Common Law ist, der das Aufkommen von Freiheitsrechten in England verhindert, sondern seine rückständige, juristische Begriffsbildung. In den Vereinigten Staaten gibt es aber auch wie bei uns Freiheitsrechte, weil es dort eine einheitliche, das ganze Staatsleben beherrschende Polizei gibt, wie bei uns. Während also nach

1) clause 2 (Legalisierung des Strikepostenstehens) lautet: „2. (1) It shall be lawful to one or more persons, acting on their own behalf or on behalf of a trade union in contemplation or furtherance of a trade dispute, to attend, peaceably and in a reasonable manner, at or near a house or place where a person resides or works or carries on business or happens to be, if they so attend merely for the purpose of obtaining or communicating information, or of persuading any person to work or abstain from working."

2) clause 4 lautet: „An action against a trade union, whether of workmen or masters, or against any members thereof on behalf of themselves and all other members of the trade union for the recovery of damages in respect of any tortious act alleged to have been committed by or on behalf of the trade union, shall not be entertained by any Court, provided that nothing in this section shall affect the liability of the trustees of such unions to be sued in the events provided for by the Trades Union Act, 1871, section 9."

3) L. Q. R. vol. VI. p. 134.

dieser Richtung die beiden Schwesternationen auseinandergehen, zeigen sie dennoch an einem Hauptpunkt eine wesentliche Verwandtschaft, weshalb wir doch die Polizeiverwaltung in den Vereinigten Staaten, der des Vereinigten Königreichs viel näher stehend finden. Der Punkt lässt sich kurz dahin zusammenfassen: die Selbstverwaltung hat vorwiegend die Polizeiverwaltung in Händen, das Polizeiverordnungs- und Verfügungsrecht, und keine Bureaukratie. § 242.

Mit diesem Hauptvorzug hängen auf das Innigste die andern des anglo-sächsischen Polizeisystems zusammen, wie wir sie oben geschildert haben: grössere Sicherheit des von der Polizeiverwaltung betroffenen Individuums, weil umfassendere Regresspflicht der handelnden Polizeiorgane, und umfassendere Handhabung des polizeilichen Zwanges durch die Gerichte, nicht kraft arbiträren Ermessens der Polizeibehörden. Wenn bloss diese Vorzüge des Polizeisystems allein durch die englische Selbstverwaltung ermöglicht sind, dann ist diese ein grosses Vorbild für uns, und dem Satz E. v. Meier's[1]), dass nicht wir von den Engländern, sondern die Engländer von uns in Fragen der Selbstverwaltung zu lernen hätten, möchte ich mit nichten beistimmen.

3. Abschnitt.

Die Unterrichtsverwaltung.

Elementarschulverwaltung[2]). § 243.

2 Jahrhunderte später als auf dem Kontinente insbesondere in Deutschland, also zu Anfang des 19. Jahrhunderts, begann man in England einzusehen, dass die Elementarbildung des Volkes eine öffentliche Aufgabe sei, der auch der Staat ein regeres Interesse entgegenbringen müsse. Erst 1807 wurde eine Bill im Unterhause eingebracht, wonach in jedem Kirchspiel Englands eine Schule aus Kirchspielsmitteln geschaffen und unterhalten werden sollte. Die Lords verweigerten der Bill ihre Zustimmung. Trotzdem nun in der Folge Männer, wie Lord Brougham, sich lebhaft um die Reform der Elementarschulen bemühten, gelang es erst 1833 die erste Staatssubvention in das Budget zu stellen. 20000 £ wurden für die Unterstützung von freiwillig geschaffenen Schulen des Elementarunterrichts von den Commons bewilligt, und die Lords mussten sich nunmehr, da dies ein vote of supply war, das sie nicht abstreichen konnten, weil sie sonst ein verfassungswidriges Amendment an der Appropriationsacte angebracht hätten, darein fügen. Seit der Zeit blieb die Staatsunterstützung.

Bei ihrem geringen Betrage musste aber die Hauptsache der Privatinitiative überlassen bleiben und hierin steckt, da die Privatinitiative hier nur durch religiöse Momente bestimmt war, der Krebsschaden des englischen Elementarschulwesens.

Diese auf religiöser Privatinitiative ruhenden Schulen waren teils die von der „National Society for Promoting the Education of the Poor in the Principles of the Established Church“ begründeten konfessionellen Schulen, in denen nur ein Religionsunterricht im Sinne der die Schule beeinflussenden Staatskirche erteilt wurde, teils

1) S. in Holtzendorff-Kohler's Enzyklopädie der Rechtswissenschaft II. S. 722. Solch einseitig Urteil rührt daher, dass v. Meier ähnlich, wie andere moderne Darsteller der englischen Lokalverwaltung, die Darstellung des Polizeirechts aus den Augen verliert, trotzdem Gneist gerade für die entgegengesetzte Behandlung ein nicht zu übersehendes Muster (Selfgovernment 3. Aufl. 5. Kap. S. 217 ff.) geliefert hat.

2) Siehe statt aller: für die Geschichte: Craik, The State in its relation Education London 1896; für das geltende Recht: Graham Balfour, The Educational Systems of Great Britain and Ireland, Oxford 1903.

§ 243. die Schulen der Nonconformisten, die nach dem Plane des berühmten Schulreformators Josef Lancaster durch die Lancaster Public School Association (seit 1850 unter dem Namen: National Public School Association) begründet waren, wo zwar Unterricht in der Bibel aber sonst kein Religionsunterricht namentlich auf konfessioneller Grundlage erteilt wurde. Seit der Zeit scheidet sich das „denominational“ (Konfessionsschulen) von dem „undenominational teaching“ (konfessionsfreien Schulen), und entsteht ein immerwährender Kampf zwischen beiden, der bis auf den heutigen Tag dauert und die von Gladstone befürwortete Bewegung, der Trennung von Staat und Kirche im Schulwesen, d. h. die Nichterteilung von Religionsunterricht in staatlich subventionierten Schulen, wesentlich hemmt, wie wir alsbald sehen werden.

Bis zum Jahre 1870 waren alle Schulen in England vorwiegend der Privatinitiative überlassen, sog. voluntary schools. Meistens standen sie unter Kontrolle der Geistlichkeit. Der Staat leistete nur jährliche Subventionen.

Als Foster im Ministerium Gladstone's 1870 die Reform der Elementarschule in England einleitete, schwebten ihm 2 Leitsterne als Ideal vor: einmal die vollständigste Trennung von Staats- und Religionsunterricht und die Verstaatlichung resp. Kommunalisierung des gesamten Elementarunterrichts. Da aber dies letztere mit zu grossen Kosten verbunden gewesen wäre, so begnügte er sich nur damit, überall Zwangserrichtung von Kommunalschulen vorzusehen, wo die Privatinitiative nicht kräftig genug schien. Mit dieser Konzession stand aber auch die andere in Verbindung, dass in den Kommunalschulen ein konfessionell gefärbter Religionsunterricht nicht erteilt werden dürfte.

Die prinzipielle Frage des Verhältnisses zwischen Staat und Kirche im Elementarunterricht wurde damals (33/4 Vict. c. 75) auf folgende Rechtssätze gestellt, die auch noch heute gelten:

1. In keiner vom Staat subventionierten Elementarschule (public elementary schools) wird für Religionsunterricht Staatsgeld ausgegeben (Act von 1870 s. 97 Abs. 1).

2. Der Staat kümmert sich nicht (und ebensowenig seine Inspektoren) um den Religionsunterricht und seine Erteilung (s. 7 der zit. Acte).

3. In keiner Kommunalschule, das ist einer, die aus Kommunalsteuern von einem eigens für die Zwecke der Elementarschulverwaltung, meist für Kirchspiele oder Kirchspielunionen eingerichteten School board erhalten wird, darf ein konfessionell gefärbter Religionsunterricht, welcher Art auch immer, erteilt werden (s. 14 sog. „Cowper-Templer-Clause“) [1]).

4. In keiner vom Staate subventionierten Elementarschule darf ein Kind zu irgend welchem Religionsunterricht überhaupt angehalten werden. Auch darf in keiner solchen Schule das Kind nur unter der Bedingung aufgenommen werden, dass es sich an religiösen Exerzitien, welcher Art auch immer beteilige. Umgekehrt darf auch die Schulleitung nicht durch Aufnahme-Bedingungen oder durch Abhaltung des Schulunterrichts ein Kind von einer religiösen Sonntagsschule oder von dem Besuche religiöser Exerzitien in der Religion seiner Eltern abhalten. (S. 7 Abs. 1 sog. „Conscience Clause“.)

5. In jeder vom Staate subventionierten Schule ist die Erteilung des Religionsunterrichts an den Beginn oder das Ende des täglichen Schulunterrichts zu setzen.

1) Die Cowper-Temple-Clause so genannt nach ihrem Befürworter im Unterhause. Sie hat zur Wirkung, dass nur ein Religionsunterricht erteilt wird, der sich bloss auf Bibelunterricht beschränkt, ohne Lehre des Katechismus etc. Die Idee ging von einer Konferenz der Rectoren der Volksschulen im Jahre 1870 aus, die beschloss: „it is desirable that in rate-aided schools no distintive formulary of any religious body shall be taught“. (Siehe „Times“ 7. Aug. 1906 p. 3).

Die Unterrichtsstunde hiefür muss in einem Stundenplan (Time-table) aufgezeichnet werden, der in jedem Schulraum aufgestellt sein muss (s. 7 Abs. 2 sog. „Time table- Clause"). § 243.

6. In keiner der vom Staate subventionierten Schulen darf, wenn nichtstaatliche d. i. meist Religionsinspektion stattfindet, ein Kind, das von seinen Eltern nicht dem an der Schule gelehrten Religionsunterricht beigesellt wird, an diesem Inspektionstage zum Schulbesuch angehalten werden. Höchstens zwei solcher Inspektionstage dürfen im Jahre stattfinden. Sie müssen 14 Tage vorher bekannt gemacht werden (s. 76. leg. cit.).

Die Foster-Gladstone'sche[1]) Reform erreichte keineswegs die Kommunalisierung sämtlicher Volksschulen. Es gab jetzt Kommunalschulen, die „ratecreated" waren, d. h. durch Kommunalsteuern erhalten wurden, und „voluntary", d. h. der Privatinitiative ihre Entstehung verdankten, die vom Staate, wenn sie die oben (1—6) angeführten Bedingungen, sowie die der Leistungsfähigkeit erfüllten und sich von Staatsinspektoren daraufhin untersuchen liessen, eine Staatsubvention, erhielten und dadurch zu „public elemantary schools" wurden. Aber auch in der Folge blieb die Zahl der „voluntary schools" im Verhältnisse zu den Kommunalschulen mehr als doppelt so gross. Im Jahre 1898 gab es in England 5524 kommunale Volksschulen und 14434 „voluntary schools".

Für 3 Jahrzehnte blieb die Gladstone'sche Act von 1870 die Grundlage des englischen Volkschulrechts. Es kamen nur kleinere Verbesserungen hinzu. 1876 (39/40 Vict. c. 79) wurde die Möglichkeit der Erzwingung des Schulbesuchs vorgesehen entweder durch die oben genannten School boards oder durch besonders eingerichtete School attendance committees. Die Pflicht zum Schulbesuch wurde für das 5.—14. Lebensjahr fixiert. Von dieser Pflicht konnte vor dem 10. Lebensjahr (durch Act von 1893: 56/7 Vict. c. 51 s. 1: vor dem 11. Lebensjahre; durch die nun geltende Act von 1899; 63/4 Vict. c. 13: vor dem 12. Lebensjahre) nicht dispensiert werden; nach diesem Zeitpunkte nur, wenn ein Certificat vorlag, dass das Kind die nötige Elementarschulbildung bereits erworben hatte. Eine Act von 1880 (43/4 Vict. c. 23) machte es den Ortsschulbehörden zur Pflicht, Verordnungen betreffs des Schulbesuchs vorzuschreiben. Eine Act von 1891 (54/5 Vict. c. 56) führte beinahe allgemein in England die Befreiung vom Schulgelde ein, an dessen Stelle der Staat einen jährlichen Zuschuss (sog. fee grant: 10 s. für jedes Schulkind) leistete. Eine Act von 1897 (60/1 Vict. c. 5) sprach auch den ‚voluntary schools', sofern sie bisher nicht Staatszuschüsse erhalten hatten und keine ‚public elementary school' im Sinne des Gesetzes von 1870 waren, einen solchen (5 s. für das Schulkind) alljährlich zu, bei dessen Gewährung der Zentralstelle freies Ermessen gewährt wurde. Eine Act von 1898 regelte das Pensionswesen der Volksschullehrer (61/2 Vict. c. 57), eine Act von 1899 (62/3 Vict. c. 32) sah die Errichtung von besonderen Klassen für epileptische Kinder vor, eine Act von 1900 (63/4 Vict. c. 53) schrieb eine neue Art der Berechnung der Ziffer des Durchschnittsbesuches einer Volksschule, die auf den „fee grant" Anspruch machte, vor.

Aber die Uebelstände, die die Gladstone'sche Unterrichtsreform stehen gelassen hatte und die in den folgenden Jahrzehnten immer mehr zum Vorschein kamen, zwangen zu einer neuen Reform, die der Premier Balfour 1902 durch die Education Act (2 Edw. VII. c. 42) unternahm. Diese Uebelstände waren, wie Balfour sie in seiner am 24. März vor dem Unterhause gehaltenen Rede schilderte, hauptsächlich die Durchkreuzung von Steuergewalten für Unterrichtszwecke, die mangelnde harmonische Zusammenarbeit der zu Unterrichtszwecken bestehenden Insti-

---

1) Siehe auch über den Anteil Foster's im Verhältnis zu Gladstone's hiebei Morley, Gladstone II.

§ 243. tutionen und die Vernachlässigung der „voluntary schools“, die aus ökonomischen (er meinte, dass es 26 Millionen £ dem Staate kosten würde, die Privatinitiative hier durch die Verstaatlichung abzulösen!) und aus religiösen Gründen erhalten bleiben müssten. Was die Durchkreuzung der Steuergewalten anlangt, so würden mitunter in einem und demselben Distrikte zweierlei Lokalsteuern auferlegt, einmal von den School boards. sodann von der Grafschaft, resp. Stadt, erstere für Elementarunterricht, letztere für Mittelschulunterricht (secondary education). Dass dies die kräftige Entwicklung des Volks- und Mittelschulwesens hindere, liege auf der Hand. Namentlich massten sich viele School boards die Einrichtung technischer Fortbildungsschulen an, die nicht ihnen, sondern nach dem Gesetze von 1889 (52/3 Vict. c. 76) den Grafschaften resp. Städten (boroughs) und städtischen Distrikten zukomme. Sodann hätte die bisherige Unterrichtsgesetzgebung gerade durch die vielen sich kreuzenden Autoritäten bewirkt, dass diese nicht nach einheitlichem Plane zusammenarbeiteten, sondern sich gegenseitig die Schüler abzujagen suchten. Schliesslich wären die „voluntary schools“ insoferne vernachlässigt, als sie in manch armen Bezirken beinahe ganz verkommen (wiewohl auch hier die Acte von 1897 an „voluntary schools“, die sich also nicht den Gewissensklauseln Gladstone's gefügt hatten eine Staatssubvention unter dem lautem Proteste der Liberalen gewährt hatte) und als die Acte von 1870 zwar die Möglichkeit der Bildung von Kommunalvolksschulen, wo die „voluntary schools“ unzulänglich seien, nicht aber die Möglichkeit der Bildung von „voluntary schools“, wo die Kommunalschulen nicht genügten, vorsehen würde.

Ausser diesen Uebelständen, müsste noch die Verbesserung der Mittelschulbildung und die bessere Ausbildung der Volksschullehrer in Betracht gezogen werden. Demnach wurde von Balfour vorgeschlagen:

1. Die Schaffung einer einzigen Lokalbehörde für Unterrichtszwecke der Volks- und Mittelschulen.

2. Diese Autorität, in der Regel Grafschaft oder Stadt, müsste allein Steuern für Unterrichtszwecke auferlegen dürfen.

3. Die „voluntary schools“ müssten in Bezug auf Beaufsichtigung und Staatssubvention auf eine Stufe mit den übrigen Volksschulen gestellt werden.

Der Ausführung dieser Vorschläge diente die Act von 1902. Danach ist folgendes Rechtens:

Alle School boards und School attendance committees sind aufgehoben. Es existiert nur eine „local education authority“. Diese ist der Grafschaftsrat oder der Stadtrat in boroughs, die Grafschaften für sich sind oder eine Bevölkerung von mehr als 10000 Einwohnern haben, oder der städtische Distriktsrat in Distrikten mit mehr als 20000 Einwohnern (s. 1. leg. cit.).

Diese Lokalautorität hat das Besteuerungsrecht für Unterrichtszwecke und zwar sowohl zur Errichtung und Erhaltung von Mittelschulen als auch von Volksschulen. Dieselbe Autorität hat auch das Oberaufsichtsrecht über die Schulverwaltung des Distrikts, das sie jedoch in der Regel einem eigenen Education committee delegiert. Es können auch mehrere Education committees für einen Distrikt kreiert werden. Die Zusammensetzung eines solchen Komitees erfolgt nach einem Plan (scheme), der dem Ministerium für Unterricht zur Genehmigung vorzulegen ist. Jedem solchen Komitee sollen zur grössern Hälfte Mitglieder der betreffenden Lokalautorität, im übrigen Vertreter anderer, an der Erziehung des Volkes interessierter Personen oder Verbände innerhalb des Bezirks, für welches das Komitee eingerichtet wird (s. 17 der zit. Acte), angehören. Diese Aufsichtsinstanz steht den alten Kommunalschulen der abgeschafften School boards, jetzt „provided schools“ genannt, viel kräftiger gegenüber, als den sog „non

provided“ (den früheren „voluntary schools“). Den ersten gegenüber hat sie dasselbe Recht, das vorhin den School boards und School attendance committees zustand (s. 5 lege cit.). Ausserdem bestellt sie den grössern Teil der Schuldirektoren (managers). Bei den non-provided-schools hat jene Lokalautorität resp. ihr Komitee die Befugnis, den Schuldirektoren (managers) Anweisungen, den weltlichen Unterricht anlangend, zu geben, ferner das Recht, 1/3 der Managers anzustellen, das Recht der Inspektion, schliesslich ein Vetorecht gegen die Anstellung und Entlassung von Lehrern (s. 6 und 7 leg. cit.). Demgegenüber haben im grossen und ganzen die non-provided-schools den Anspruch auf Erhaltung aus den Kommunalsteuern. Nur die Schulgebäude müssen sie aus ihren eigenen Stiftungsfonds in Stand halten (s. 7 [d.] leg. cit.). § 248.

Diese englische Unterrichtsverwaltung ist gegenwärtig in einer Umbildung begriffen. Von ihrer bisherigen Leistung sagte der Premier in seiner oben zitierten Rede: „For my own part reasoning from theory or from example of America, or Germany or France . . . I am forced to the conclusion that ours is the most antiquated, the most ineffectual and the most wasteful method yet invented for providing a system of national education“. Dass durch die Education Act von 1902 dem Uebel abgeholfen wurde, muss bezweifelt werden. Jedenfalls ist eines: die Staatsaufsicht über die konfessionellen Schulen gewonnen. Freilich steht dem entgegen, dass nunmehr die Dissenters Lokalsteuern zur Erhaltung einer konfessionellen Schule zu leisten haben, die nicht ihrem Glaubensbekenntnis entspricht [1]). Eine Art von Gewissenszwang liegt hier vor und die Doktrin des „passiven Widerstandes“, d. i. der Nichtleistung der Steuer, fand lebhaften Widerhall.

Um diese Beschwerde der Nonkonformisten richtig zu würdigen, dass sie mit ihren Kommunalsteuern die Erhaltung der andersgläubigen Schüler vornehmen müssten, sei hervorgehoben, dass von 13 622 Elementarschulen in England und Wales (1904: bei einer Gesamtzahl aller Volksschulen von 20 275) waren:

11 191 konfessionelle Schulen anglikanischen Glaubensbekenntnisses
1 070 „ „ katholischen „ „
430 „ „ u. zw. Wesleyan'schen Glaubensbekenntnisses } Nonkonformisten.
105 „ „ anderer Sekten }
559 Simultanschulen
267 Schulen, deren spezieller Charakter (ob konfessionelle Schule) nicht festzustellen war [2]).

So war z. B. ganz Wales durch die Act von 1902 in Aufruhr versetzt und ein zwar allgemein gehaltenes, aber speziell gegen Wales gerichtetes Gesetz zur Bezwingung des Widerstands 1904 erlassen. Das Unterrichtsministerium war darnach ermächtigt (4 Edw. VII. c. 18 s. 1), für den Fall, als eine „local authority“ ihre Pflichten gegenüber den Konfessionsschulen nach der Act von 1902 versäume, sich mit den managers dieser Schulen selbst in Verbindung zu setzen, ihnen die Kosten des notwendigen Aufwandes der Schulunterhaltung etc. vorzuschiessen und diese selbst der „local authority“ von den für sie alljährlich durch das Parlament bewilligten Staatszuschüssen in Abzug zu bringen.

Die jetzige, auf ein nonconformistisches Programm gewählte Regierung musste

1) Die Bekenner der Staatskirche sind dagegen durch die sog. Kenyon-Slaney-clause geschützt. Danach muss der religiöse Unterricht in einer nicht aus den alten Schoolboards hervorgegangenen Schulen im Einklange mit dem Stiftbrief, wenn ein solcher vorhanden ist, gegeben werden. Dies bestimmen für gewöhnlich die sog. „managers“. Ein Appell über die richtige Auslegung derselben geht an den Bischof, wenn ein solcher Appell im Stiftbrief vorgesehen ist (s. 7 [6] der zit. Act).

2) Siehe Report of the Board of Education 1904/5 (Cd. 2783).

§ 243. diesem Uebelstande abzuhelfen suchen und brachte in letzter Session (1906) einen Gesetzentwurf ein, der die 3. Lesung im Unterhause bereits passiert hat und voraussichtlich — wenn auch mit Modifikationen — Gesetz werden wird. In der Hauptsache [1]) sollen darnach die bisher aus Kommunalsteuern unterhaltenen Konfessionalschulgebäude in den Besitz und die Benützung der sie ansprechenden Kommunalverbände gegen eventuell zwangsweise festzustellende Entschädigung übergehen. Kein anderer als der unkonfessionelle Religionsunterricht der Cowper-Temple-Clause soll nunmehr erteilt werden. Wünscht eine konfessionelle Gemeinschaft in Städten oder Stadtdistrikten von mehr als 5000 Einwohner einen konfessionell gefärbten Religionsunterricht (sog. „extended facilities“, clause 4 des Entwurfs), so kann sie dies unter bestimmten Voraussetzungen mit dem Kommunalverbande, auf den die Schulgebäude zur Benützung übergehen, vereinbaren, oder wenn keine Einigung zustande kommt, durch das Unterrichtsministerium feststellen lassen. Die so festgestellte Entscheidung ist gegen den Kommunalverband durch Mandamus erzwingbar. Auch kann das Unterrichtsministerium in solchem Falle die Schule ganz unabhängig vom Kommunalverbande als „state-aided-school“ erklären. Jede religiöse Qualifikation der Lehrer (religious test) in diesen ehemaligen Konfessionsschulen (nunmehr transferred voluntary schools) wird aufgehoben. Schulen, die durch Stiftung in bestimmter religiöser Richtung festgelegt sind, können, wenn sie nicht ausreichende Gewähr dafür bieten, dass sie auch den Unterrichtszwecken genügen, den Kommunalverbänden gegen Entschädigung überwiesen werden. Die Instanz zur Prüfung dieser Verhältnisse ist eine Kommission von 3 vom Könige auf Zeit ernannten Personen.

Ausser diesem Gesetzentwurf hat die Verpflichtung, die Kosten des konfessionellen Religionsunterrichts aus Kommunalsteuern zu tragen, eben einen argen Stoss durch die Entscheidung des Court of Appeal im Rechtsfall The King v. the County Council of the West Riding of Yorkshire („Times“ 9. Aug. 1906 p. 8) erhalten, die jene Verpflichtung negierte.

Auch noch ein anderer Uebelstand ist nicht wegzuleugnen. Er besteht darin, dass selbst für Unterrichtszwecke der Kommunalverband eben nicht mehr tun darf, als ihm ausdrücklich durch Gesetz zugestanden ist. Der englische Kommunalverband ist eben passiver Verband (s. Bd. I. S. 81). Treffend drückt dies einer der besten Kenner englischer Unterrichtsverhältnisse mit den Worten aus (Balfour a. a. O. p. XIII.): „great in selfgovernment, yet delegating to the localities only those powers which she intends them to use“. Sehr eklatant trat dies 1900 im Cockerton Case zu Tage (L. R. K. B. D. 1901 vol. I. 343, 733, 739). Cockerton, ein vom Ministerium bestellter Rechnungsprüfer der Gemeinderechnungen (district auditor), strich aus dem Etat eine Ausgabe der Londoner Unterrichtsverwaltung für die Zwecke technischer Fortbildungsschulen, weil sie nicht ausdrücklich im Gesetze ermächtigt war und die Kommunalsteuern, die erhoben wurden, nach den Verordnungen der Unterrichtsverwaltung und dem Gesetze nur für die Zwecke von Elementarschulen verwendet werden dürften. Die Queen's Bench der Verwaltungsgerichtshof entschied zu Gunsten des District Auditor und der Appellgerichtshof bestätigte das Urteil. Wir sehen die Rechtstechnik der Normannenkönige (und dieser entspringt der passive Verband) wird für die Anforderungen der modernen Zeit ein zu knappes Gewand.

---

1) Im folgenden wurden die wichtigsten Bestimmungen des neuen Entwurfs nach den Verhandlungen des Unterhauses in den entscheidenden Komiteeberatungen (Unterhausverhandlungen vom 22. Mai, 11. Juni, 20. Juni, 25. Juni, 27. Juni, 2. Juli, 3. Juli, 9. Juli, 10. Juli, 17. Juli, 18. Juli 1906; siehe auch die Begründung des Entwurfs durch die Regierung Parl. D. vom 9. April 1906) wiedergegeben.

Das Unterrichtsministerium (Board of Education) und sein Verhältnis zu Volks- und Mittelschulen[1]). § 244.

I. Im Jahre 1839, 6 Jahre nachdem der erste Posten für Elementarschulen im englischen Staatsbudget ausgeworfen worden war, wurde ein eigenes Komitee des Privy Council mit der Aufsicht über den Volksschulunterricht betraut. Dasselbe hatte keine Zwangsgewalt über die von ihm beaufsichtigten Unterrichtsanstalten, nur den bekannten indirekten Zwang, den die parlamentarische Regierungsweise, wie wir wissen, seit dem 19. Jahrhundert ausgebildet hat und der darin besteht, dass die Staatssubvention den sich den Anordnungen der Zentralbehörde nicht fügenden, untergebenen Verbänden oder Anstalten einfach entzogen eventuell gemindert wird. Aehnlichen Zwang übt auch, wie wir sahen, das Home office in Bezug auf die Polizeiverwaltung der Kommunalverbände u. a. aus.

Um die parlamentarische Vertretung, insbesondere, da der bisherige Vertreter dieses Komitees im Parlamente, der Lord Präsident des Privy Council, nur im Oberhause sass, auch im Unterhause zu ermöglichen, wurde im Jahre 1856 durch die Act 19/20 Vict. c. 116 das Amt eines Vizepräsidenten geschaffen mit einem Gehalte von 2000 £ jährlich. Dieser Beamte sollte, und das war die Hauptsache, im Unterhause als Abgeordneter sitzen dürfen. (C. P. 1856 vol. 6 Ev. 1887.)

Als die Unterrichtsverwaltung im englischen Staatsleben eine immer grössere Rolle zu spielen begann, als insbesondere die Geldausgaben für Elementarunterricht immer mehr den Staatssäckel belasteten, da ertönte immer lauter der Ruf nach Vertretung des Departements nicht bloss wie bisher im Unterhause, sondern auch im Kabinette. Dieser Ruf gewann noch insbesondere dadurch an Kraft, dass die Kompetenz- und Verantwortlichkeitsgrenzen zwischen Präsident und Vizepräsident immer zweifelhafter wurden. (Der Fall des Vizepräsidenten Lowe 1864 C. P. 1865 vol. 6 p. 69 und 90.)

Von 1867—1883 wurden immer Anträge gestellt das Education Committee zu einem selbständigen Kabinettsministerium umzuwandeln und es mit dem seit 1851 bestehenden Art and Science Department für die Förderung von Kunst und Naturwissenschaft, das sogar bis 1857 sonderbarer Weise unter Leitung des Board of Trade gestanden hatte, zu verschmelzen. (Anträge des Packington Committee im Unterhause 1865 und 1866. C. P. 1865 vol. 6 p. 3. Antrag Rusell im Oberhause 1867 H. D. vol. 190 p. 478—506, Antrag Rusell 1860 H. D. vol. 203 p. 1157, Antrag Lord Hampton und Playfair 1874 und Antrag von 1883.)

Schon im Jahre 1874 hatte Lord Sandon und 1892 Mr. Acland als Vizepräsident im Kabinette Platz gefunden. Aber erst 1899 fanden alle diese Anträge, die sich bis in die neueste Zeit immer wiederholt hatten, ihre Verwirklichung in der Acte von 1899 (62/63 Vict. c. 33).

Es wurde ein einheitliches Board, das auch das frühere Art and Science Department in sich schliessen sollte, geschaffen. An der Spitze dieses Board steht der Präsident desselben und unter ihm ein parlamentarischer Sekretär (s. 8 Abs. 2). Das Board ist nominell zusammengesetzt aus dem Präsidenten, den 5 Staatssekretären, dem Lord Präsident des Privy Council, dem First Lord of the Treasury, dem Chancellor of the Exchequer. Doch ist diese Kollegialinstanz nur nominell, in Wirklichkeit

1) Literatur: ausser den oben angeführten noch: H. D. vol. 219 p. 685 ff., vol. 280 p. 1939 ff. Report of the S. C. of the House of Commons 1887 Nr. 312 und besonders die Special Reports on Educational Subjects 1896—1900 ed. by M. E. Sadler vol. I, vol. II und vol. VI. Schliesslich die jährlichen Reports of the Board of Education, insbesondere die für 1899/1900 3 vol.

§ 244. ist es der Präsident allein, der entscheidet. Die übrigen Kabinettsminister sind faktisch so, wie in ihrem Verhältnis zu dem Local Government Board u. a., durch die Leitung und parlamentarische Vertretung ihres eigenen Departments von aktiver Mitwirkung am Education Board ausgeschlossen.

Der Präsident ist gewöhnlich Kabinettsminister. —

Die Funktionen des Ministeriums sind ausgiebig in Bezug auf die Elementarschulen, wenig bedeutend in Bezug auf Mittelschulen.

In Fragen des Elementarunterrichts hat das Ministerium:

1. Die Bewilligung von Staatszuschüssen an alle jene Schulen, die sich den in einem besonderen, dem Parlamente alljährlich unterbreiteten Code vorgeschriebenen Bedingungen fügen und denen dies durch einen Stab von Inspektoren, die das Ministerium entsendet, auch wirklich bescheinigt wird. Früher waren diese Grants in aid variabel. Jetzt sind seit der Education Act von 1902 (s. 10) zwei einheitliche Subventionen festgestellt: 4 sh. für jeden Schüler und ausserdem 3 Halfpence für je 2 Pence, um die eine Pennylokalsteuer weniger als 10 sh. auf den Kopf des Schülers einbringt. Durch diese letztere Bestimmung sollte insbesondere ein Ausgleich der Lasten der einzelnen Kommunalverbände für Elementarunterrichtszwecke stattfinden.

2. Die Inspektion der Schulen durch einen Stab von „His Majesty's Inspectors of schools", die Aufstellung von Regulativen (Directory) für Lehrer-Prüfungen, die Einrichtung von Training Colleges für Lehrer, also Lehrerbildungsanstalten u. a. m. Darüber muss alljährlich dem Parlamente ein Report erstattet werden.

3. Die Genehmigung aller Schemen für die Zusammensetzung eines Educationscommittee einer „local education authority", also eines höheren Kommunalverbands. Man sieht hier wieder, wie wenig die Engländer ihre Selbstverwaltung in kontinentaler Autonomie suchen, wie wenig ein Recht auf Selbstverwaltung hier anerkannt wird.

4. Was bis jetzt jedenfalls noch unerhört war, die Möglichkeit gegen einen solchen höhern Kommunalverband, auch eine Grafschaft, wegen Vernachlässigung seiner statutarischen Pflichten mittelst Mandamus vorzugehen. (Siehe 16 der Education Act von 1902.)

1. Der Code enthält vor allem auch die Bedingungen unter denen die Staatssubventionen gezahlt werden. Der erste Code d. i. eine Zusammenfassung aller Unterrichtsverordnungen für Elementarschulen [1]) erging im Jahre 1861 unter dem damaligen Unterrichtsminister Robert Lowe. Das System, auf das die Staatssubventionen gegründet wurden, war früher das „payment by attendance" also der Schulbesuch gewesen. Seit 1861 war es „payment by results", d. i. das jeweilige Prüfungsergebnis, wobei Schulinspektoren den Prüfungen assistierten. Seit 1875 begann auch dieses Prinzip aufgegeben zu werden und wurde 1897 ganz abgeschafft. Statt dessen wurde nunmehr die Staatssubvention gewährt, wenn das vom Unterrichtsministerium ebenfalls im Code vorgeschriebene „Curriculum", das ist die Verteilung des Lehrstoffs auf die einzelnen Jahrgänge, wobei den einzelnen Schulen eine gewisse Latitude gelassen ist, die sie unter Zustimmung des Schulinspektors nützen können, befolgt wird. (S. Balfour a. a. O. p. 15 und 38 f.) Im Code wird noch Schulzeit, schulpflichtiges Alter u. a. näher präzisiert.

2. Die staatliche Schulinspektion datiert schon aus einer Zeit, wo es nur konfessionelle Schulen gab. Am 3. Dezember 1839 wurden die ersten Schulinspektoren bestellt. Um die kirchliche Opposition, die sich dagegen erhob, zu beschwichtigen, wurde

1) Der „Code" unterscheidet sich von den gewöhnlichen Verordnungen „minutes" des Unterrichtsministeriums dadurch, dass ersterer dem Parlament zur Genehmigung vorgelegt wird, letztere für gewöhnlich nicht. Siehe Craik a. a. O. p. 98 Anmerkung.

durch Verordnung der Unterrichtszentralstelle vom 10. August 1840, dem Erzbischof von Canterbury und dem von York zugestanden, dass die Inspektoren, welche die von der Staatskirche etablierten Schulen inspizieren würden, nur mit Zustimmung des zuständigen Erzbischofs von Staatswegen angestellt werden dürften. Diese Verordnung nannte man das Concordat (s. Balfour a. a. O. 7). Radikalen Wandel brachte nach der Festsetzung erst die Act von 1870, welche vorschrieb, dass jede Elementarschule, die als öffentlich im Sinne des Gesetzes angesehen werden wollte, u. a. Bedingungen auch die erfüllen müsste, dass sie zu jeder Zeit den Staatsinspektoren offen stünde. Doch dürften diese nicht, weder durch Prüfung noch sonst, dem religiösen Unterricht nachforschen (s. Balfour a. a. O. p. 19). Das Inspektorat ist gegenwärtig nach den fünf Haupttypen der öffentlichen Schulen in fünf Gruppen aufgeteilt und jede unter einem Chief Inspektor. (Siehe Report of the B. of Education 1904/5 Cd. 2783.) § 244.

3. Die Training Colleges (Lehrerseminare) sind durch die Verordnung vom 25. 8. und 21. 12. 1846 eingeführt. Im Jahre 1890 sind nur noch Modifikationen unbedeutender Art hinzugefügt (Balfour a. a. O. 9 und 43). Es gibt zwei Arten von Training Colleges: Day Training Colleges und Resident Training Colleges, erstere sind seit 1890 eingeführt. Bei den letztern wird auch Quartier, ausserdem Schulunterricht gewährt. Bei den ersteren wird verlangt, dass sie einer besondern Universität attachiert seien und dass ein Lokalkomitee den Schulbesuch und die Aufführung der Studenten überwache. Die leitende Idee dieser letztern Colleges ist, dass man daneben noch einen gewissen Unterricht an der Universität mitmachen könnte. Im Jahre 1901 gab es in England 17 Day und 45 Residential Colleges.

Bevor man in das Lehrerseminar eintritt, muss man etwa vom 13. Lebensjahr an als Pupil Teacher durch 5 Jahre Unterricht erteilt haben. Bewährt sich ein solcher Pupil Teacher, so erhält er ein Stipendium (King's Scholarship), um in einem Training College sich weiter zu bilden. Wie sehr es übrigens England an Elementarlehrern fehlt, geht am besten aus folgenden Ziffern hervor: Im Jahre 1904/5 (siehe Report of the Board of Education P. P. 1905 Cd. 2783) war die Gesamtzahl der Elementarschüler im englischen Staate 5 142 774, die Zahl der geprüften Volksschullehrer 74 720, der adult teachers, erwachsenen Lehrer (ungeprüften und geprüften) zusammen 133 731, sodass etwa 68,83 Kinder auf einen geprüften und 38,46 auf einen ungeprüften Lehrer kamen. In Preussen betrug trotz der mangelhaften Schulverhältnisse namentlich im Osten, die Durchschnittsziffer der Schüler auf die Klasse, viel weniger, wie die in England auf den Lehrer kommende Ziffer nämlich 54,4 und dies im Jahre 1901! (Siehe Preussisches Verwaltungsblatt 27. Jahrg. 1906 S. 119.)

II. Gegenüber der Mittelschule ist die Gewalt des Ministeriums keine so grosse. Vor allem ist die Inspektion solcher Schulen von ihrem eigenen Willen abhängig (s. 36 der Board of Education Act von 1899).

Ein konsultativer Beirat, das konsultative Komitee, das vom Könige mittelst Order im Staatsrat zu bestellen ist und von dessen Mitglieder mindestens zu zwei Drittel Vertreter der Universitätsinteressen oder der Interessen ähnlicher Unterrichtsanstalten sind, hat insbesondere Regulative aufzustellen, nach denen ein Register befähigt erklärter Mittelschullehrer[1]) anzulegen ist, und eventuell auch noch andere Angelegenheiten, die ihm vom Ministerium zugewiesen, zu begutachten (s. 4 der zit. Acte von 1899). Eine besondere Tätigkeit erwächst nun für Mittelschulen dem Unterrichtsministerium dadurch, dass durch die Acte von 1899 (2 Ab. 2) ein Teil der Befugnisse, welche einstmals die Charity Commissioners in Bezug auf bestiftete

1) Das Register soll nach dem neuen Gesetzentwurf (1906) aufgehoben werden.

§ 244. Schulen hatten (endowned schools nach den Acten von 1869—89), insbesondere die Erteilung der Genehmigung zur Neustiftung von Schulen, nunmehr ganz auf das Unterrichtsministerium übergangen ist. Orders im Staatsrate von 1901, 1901/2 (Report of the B. o. Ed. 1899/1900 p. 6 f. und 1900/1 p. 6 f.) haben dies allmählich soweit bewirkt, dass den Charity Commissioners nunmehr nur die Verwaltung von Stiftungen für kirchliche Zwecke, sowie die Anstellung von Stiftungskuratoren (ex officio-trustees) und die eventuelle Umwandlung und Uebertragung des Vermögens einer Stiftung auf eine andere (siehe G. Balfour a. a. O. p. 170) zusteht.

Desgleichen ist durch vollständige Verschmelzung des Departments für technischen Unterricht (The Science and Art Department, gegründet 1786, 1856 mit dem damaligen Unterrichtsdepartments im Privy Council verbunden, jedoch nur durch Personalunion der Chefs: Präsident und Vizepräsident, im übrigen von einander unabhängig) mit dem Unterrichtsministerium, für dieses ein neues Wirkungsgebiet entstanden. 1903 zerfiel das Unterrichtsministerium in 3 Abteilungen. Die erste Abteilung umfasst das Volksschulwesen unter einem Principal Assistant Secretary und 6 ihm untergeordnete Assistant-Secretaries, dazu mehr als 200 Schulinspektoren (auch sechs Frauen!) und mehr als 20 Examiners, welche insbesondere die Berichte der Schulinspektoren prüfen und danach die Staatssubvention für jede Schule bemessen (Balfour p. 37 ff.).

Die 2. Abteilung besteht für Mittelschulen, die 3. Abteilung für technischen Unterricht, beide unter einem Principal Assistant Secretary (Balfour p. 170).

Für Wales besteht seit der Acte von 1889 (52/53 Vict. c. 40) ein besonderes „Central Welsh Board" zur Beaufsichtigung des Mittelschulwesens[1]).

III. Schottland hat, wie wir gehört haben, seine eigene Unterrichtsverwaltung. Das grosse Gladstone'sche Unterrichtsgesetz von 1872 versuchte es mit einem besonderen Board of Education, 1878 ward es aufgegeben. Im Jahre 1882 wurde die heutige Zentralbehörde das „Scotch Education Department of the Privy Council", als Komitee des Staatsrats geschaffen (45/46 Vict. c. 59). Vorsitzender dieses Komitees des Privy Council ist, wie immer bei analogen Bildungen, der Lord Präsident des Staatsrats, Vizepräsident der Secretary for Scotland. Gewöhnlich leiten diese beiden die schottische Unterrichtsverwaltung. Seltener werden auch die übrigen Mitglieder dieses schottischen Educationcommittee einberufen, gewöhnlich nur, wenn sie Spezialkenntnisse in Bezug auf einen in Frage stehenden Gegenstand haben, oder wenn es sich um Fragen der Unterrichtsverwaltung handelt, welche die allgemeine Verwaltungspolitik von Schottland betreffen. (H. D. vol. 232 p. 1851.) Die laufenden Geschäfte ruhen in der Hand eines permanenten Sekretärs, der in Edinburgh seit 1904 residiert (Times vom 11. 6. 1904). Die „minutes", d. i. die Verordnungen des Komitees ergehen im Namen der Lords („Mylords").

Dem schottischen Board steht auch die Verwaltung der zur Beförderung der schottischen technischen Fachschulen seit 1831 gewährten Staatsgelder (Science and Art Grant) zu[2]).

---

1) Dieses soll nach dem neuen Gesetzentwurf von 1906 (clause 25) zur selbständigen Zenstralstelle des gesamten Unterrichtswesens in Wales werden.

2) Parl. D. (1897) vol. 48 p. 1342. Doch beteiligt sich daran auch insofern ein anderes board, das sog. Board of Manufactures, als es die Leitung der wichtigen Kunstschule zu Edinburgh, der Nationalgallerie von Schottland, der National-Portrait-Gallerie und des Nationalmuseums für schottische Antiquitäten hat. Siehe Parl. D. (1895) vol. 36 p. 780. Dieses Board dankt seine Entstehung dem 15. Artikel der Unionsakte, wonach 2000 £ jährlich zur Förderung der Wollindustrie in gewissen Grafschaften Schottlands verwendet werden sollten. Nach und nach sind ihm die Befugnisse einer Behörde zur Förderung sämtlicher

Für Irland und seine Elementarunterrichtsverwaltung besteht seit 1831 das Board of Commissioners of National Education zu Dublin. (Balfour a. a. O. p. 85 ff.) § 244.

Die Commissioners in der Zahl von 20 (seit 1860!) bestehen zur Hälfte aus Katholiken zur andern Hälfte aus Protestanten, sie sind bis auf einen (den sog. Resident Commissioner) nicht besoldet und werden vom Lord Lieutenant angestellt; sie sind ad nutum amovibel, faktisch aber auf Lebenszeit angestellt. Im übrigen stellen sie die Bedingungen, unter welchen sie die Staatssubvention austeilen, sowie die sonstigen Schulverordnungen selbständig und ohne Intervention des Lord Lieutenant fest. Doch kann keine grundlegende Anordnung ohne ausdrückliche Zustimmung des Lord Lieutenant abgeändert werden. Die parlamentarische Vertretung dieser irischen Zentralbehörde hat der Chief Secretary for Ireland. Seit der Zeit des Bestehens hat das Board das Recht der Inspektion.

Die Lokalverwaltung der Volksschulen ist in der Hand eines Patrons, der durch seinen Manager die Schule beaufsichtigen lässt und die Lehrer anstellt. Die Patrone sind grossenteils Klöster und freiwillige Genossenschaften, sowie die presbyterischen Kirchen des Landes. Unter diesen Verhältnissen ist die Elementarschulverwaltung Irlands sehr im Argen, trotz der verhältnismässig grossen Staatssubventionen; nach dem Budget von 1903 waren als Kosten der gesamten irischen Elementarschulverwaltung 1 305 000 £ ausgeworfen (Civil Service Estimates 1902/3 p. 408) [1]).

Seit 1892 besteht für Städte und Stadtflecken unentgeltlicher Volksschulunterricht und Schulzwang (55/6 Vict. c. 42). Durch die Local Government Act von 1898 (61/2 Vict. c. 37) sind die Grafschaftsräte ermächtigt den Schulzwang (zwischen 6. bis 14. Lebensjahr) auch auf das platte Land auszudehnen. School Attendance Committees nach dem englischen Vorbild sind bis 1901 bloss in 43 ländlichen Distrikten eingerichtet worden. Mit welch geringem Erfolg, mag aus der Tatsache erhellen, dass der Schulbesuch nur um 5 % gegenüber jenen Orten, wo kein Attendance Committee vorhanden ist, gestiegen ist. Der gesamte Schulbesuch in Irland betrug nur etwa 70 % der schulpflichtigen Kinder.

Herrscht so im grossen ganzen in Irland das System der Konfessionsschule, so ist doch, wie wir gehört haben, staatliche Schulinspektion da, auch ist der Gewissenszwang durch Regulative der National education Commissioners in ähnlicher Weise ausge-

---

Kunstgewerbe übertragen worden. Siehe Report of Departmental Committee to inquire into the Administration of Board of Manufactures. Parl. P. 1903. Cd. 1812. Die Behörde besteht aus 25 Commissioners und untergeordneten Beamten. Das Board tagt am 1. Donnerstag eines jeden Monats (ausgenommen August und September). Die untergeordneten Beamten zur Erledigung der laufenden Geschäfte sind:

Secretary, salary	£ 500
First Clerk, maximum salary	250
Second Clerk, „ „	190
Messenger, „ „	70
Porter, „ „	70

1) Irland erhält als Aequivalent für die England seit der Education Act von 1902 gewährten Staatssubvention ebenfalls eine solche, die im sog. ‚Development-Grant‘ enthalten ist (P. D. 120 p. 976 ff.). Dieser ‚Ireland Development Grant“ im Betrage von 185000 £, der alljährlich vom Parlamente votiert wird, ist eine Staatssubvention für allerlei irische Lokalzwecke (3 Edw. VII. 23). Die Verwendung dieser Summe gibt der Jahresbericht des Lord Lieutenant, der dem Parlament alljährlich vorgelegt wird und den wir nach der „Times“ vom 27. Mai 1905 im Auszuge anführen: „According to a report presented to Parliament, yesterday, of the Lord Lieutenant of Ireland of his proceedings under the Ireland Development Grant Act 1903, for the financial year ended March 31, 1905, the balance remaining in the account from the sum voted by Parliament for 1903/4 amounted to £ 48,333 6s. 8d., which sum, together with the annual Parliamentary vote, £185,000, made the available assets

§ 244. schlossen wie in England und zwar hier seit 1866 [1]).

Für die Verwaltung der irischen Mittelschulen existiert schon seit 1813 eine eigene Zentralbehörde, die 1891 reorganisiert wurde. Es ist das sog. Board of Commissioners of Education in Ireland, 20 an Zahl, von denen 10 vom Lord Lieutenant zur Hälfte aus Katholiken, zur Hälfte aus Protestanten bestellt (jederzeit absetzbar!) und 10 andere durch lokale Boards of education gewählt werden. In den Local education Boards sitzen je 9 Mitglieder, die sich durch Kooptation ergänzen, darunter ein beträchtlicher Teil von Geistlichen. Die Boards sind konfessionell, teils protestantisch, teils katholisch, sie verwalten die Stiftungen aus deren Einkommen die Mittelschulen erhalten werden. Auch sind sie die Mittelschuldeputationen des Distrikts und führen als solche die Verwaltung und Beaufsichtigung der Mittelschulen.

Der technische Unterricht wird in Irland nunmehr durch das neue Ackerbauministerium für Irland beaufsichtigt. Von diesem war schon oben die Rede (S. 407 ff.).

X. Kapitel.

Der englische Staatsdienst [2]).

§ 245.

Geschichte des Amtsrechts: Das Mittelalter.

Durch unsern Ausdruck „Staatsbeamte“ sind in England zwei vollkommen voneinander gesonderte Kategorien von Staatsorganen umfasst: die Inhaber der Public

for 1904/5 up to £233,333 6s. 8d. The statutory payments were: To the Congested Districts Board, June 6, 1904, £10,000; to Guarantee Fund to satisfy claim of National Debt Commissioners, October 22, 1904, £10,000; to Congested Districts Board, November 2, 1904, £10,000, to Irish Land Purchase Fund, November 22, 1904, £50,000; to Guarantee Fund on account of Trinity College, December 1, 1904, £5,000; to Guarantee Fund for National Debt Commissioners, December 6, 1904, £10,000. The following payments, under the heading „Proposed application“ in Estimate for 1904/5, have been made: To Commissioners of Public Works towards purchase of a dredger, November 16, 1904, £2,250; to the same Board, and for the same purpose (second instalment), £2,250; to Commissioners of National Education for Marlborough-street Training College, January 3, 1905, £10,000; to Department of Agriculture, etc., Technical Instruction Grant, February 25, 1905, £3,500; to Commissioners of National Education for training colleges and private management, March 20, 1905, £410; to Commissioners of National Education for Assistant Teachers, March 20, 1905, £7,250; to Commissioners of Public Works, balance payable on account of dredger in 1904/5, March 28, 1905, £1,500. Total payment under heading „Proposed application“ in 1904/5, £27,160. On February 4, 1905, the balance, £90,000 of the vote, £185,000 for 1904/5, remaining in the vote account was transferred to the Guarantee Fund account. On March 31, 1905, there remained a balance in the deposit account of £111,355 5s. 3d., made up as follows: Transfer from Guarantee Fund, £48,333 6s. 8d.; ditto £90,181 18s. 7d., total, £138,515 5s. 3d. Payments, £27,160,000. Balance, £111,355 5s. 3d.

1) Die Verordnung besagt (Balfour a. a. O. 87): „Religions instruction must be so arranged that each school shall be open to children of all communions; that due regard be had to parental right and authority; that accordingly no child shall receive, or be present at, any religious instruction, of which his parents or guardians disapprove and that the time for giving it be so fixed that no child shall be thereby, in effect, excluded, directly or indirectly, from the other advantages which the school affords.“

Um sich dazu ein Bild von der Elementarschulverwaltung und der Notwendigkeit jener eben zitierten Vorschrift zu machen, sei hervorgehoben, dass von den 551 000 katholischen Schulkindern $^2/_3$ die Nationalschulen besuchen, in denen ausschliesslich von Katholiken Unterricht erteilt wird und keine protestantischen Schulkinder vorhanden sind. Von dem übrigen Drittel sind, beinahe alle in Schulen, wo nur wenige protestantische Schulkinder vorhanden, keineswegs aber protestantische Lehrer. Nur 2% von dem eben genannten Drittel befinden sich in Schulen, wo Protestanten den Unterricht erteilen. (Balfour a. a. O. p. 109.)

2) Literatur: Für die Geschichte: Maitland and Pollock a. a. O. I. S. 262 ff.

offices und die Civil servants. Erstere sind Inhaber von Aemtern (public offices), welche § 245. mit dem Publikum in direkte Berührung kommen und diesem gegenüber eine Reihe von Amtspflichten zu erfüllen haben (Renton a. a. O. vol 9 p. 276): „public offices, that is to say, such as involve some duty to the public." Die Civil servants sind Mitglieder des Civil service, die gewöhnlich kein selbständiges imperium, sondern nur die Weisungen des Dienstobern auszuführen haben. Es sind meist — wie Gneist treffend sagt — Bureaubeamte. Für beide Klassen von Beamten gilt prinzipiell ein verschiedenes Recht, wie wir bald sehen werden. Dies ist nur historisch zu erklären.

Im Mittelalter bis zum 13. Jahrhundert ungefähr wurde der Staatsdienst in England durch Vergebung von Aemtern zu Lehen geführt. Es waren die serjanties, die grossen oder kleinen (grand oder petit serjanty), durch welche die Hofämter, und da diese mit dem Staatswesen und seinen Funktionen damals innig verbunden waren, auch die Staatsämter besorgt wurden. So wurden wichtige Amtsstellen im Schatzamt (Exchequer) besetzt: z. B. das Amt der Chamberlains des Exchequer, welche bei der Empfangnahme von Kroneinkünften tätig wurden, das Amt eines Grossmünzmeisters (s. Dialogus de scaccario ed. Hall 1904 Introd.) u. a. m.

Als diese Aemter mit der Zeit — wie alle Lehen — erblich wurden, begannen sie dem König lästig zu werden (s. Stubbs I. p. 379 ff.). Auch verlangten die steigenden Bedürfnisse des Staatswesens grössere Vorbildung, und diese war damals nur bei der Geistlichkeit zu finden. Die Verwendung von Klerikern anstelle der alten Erbämter, griff immer mehr um sich, als der Kanzler die oberste Leitung des Staatswesens anstelle des bisherigen Reichsoberrichters, des justiciarius capitalis, erlangte und mit ihm, der selbst gewöhnlich Geistlicher war, auch ein ganzes Heer von Geistlichen als Träger niederer Aemter in die Hofkanzlei und den damals mit ihr verbundenen Exchequer, die beiden Hauptbehörden des Landes zu jener Zeit, einzog.

Die Verwendung von Klerikern brachte als Vorteil ausser ihrer besonderen Bildung noch die Unmöglichkeit des Erblichwerdens der Aemter. So herrschte die Geistlichkeit in den Verwaltungsbehörden des Landes bis zur Reformation. Sie war es, welche dem englischen Amtsrechte ein eigentümliches Gepräge verlieh, dessen letzte Ueberreste noch heute zu finden sind: so z. B. in der Bezeichnung des Beamten als clerk (= clericus) oder official (= officialis) selbst im heutigen englischen Sprachgebrauch. Darauf deutet ferner die dem englischen Amtsrechte noch heute eigene Unterscheidung der Aemter (offices) in solche „durante bene placito", d. h. auf Widerruf und solche, welche „quam diu bene se gesserit", d. h. auf Lebenszeit vergeben werden, hin. Die Einteilung ist eben auf das kanonische Recht zurückzuführen (s. Rehm in Hirth's Annalen Jahrg. 1884, S. 565 ff.).

Die Besetzung der Aemter mit Klerikern hatte aber noch den unschätzbaren Vorteil, dass sie das Aemterbesetzungsrecht in die Hände des Königs legte. Freilich galt dies vorwiegend nur für die obersten Staatsämter, wegen der mittleren und unteren [1])

Fortescue, The Governance of England, ed. Plummer 1885 passim, besonders S. 326 ff. Stubbs, Constitutional History I. S. 379 ff. R. Eaton, Civil Service in Great Britain, A history of abuses and reform. New-York 1880. Für das heutige Recht: Renton, Encyclopaedia of the Laws of England Vol. IX. p. 276 ff. und die dort Zitierten. Gneist, Verwaltungsrecht I. S. 230 ff. Orders in council relating to Civil Service 1903 und Highmore, Inland Revenue 1896, p. 138 ff.; ausserdem die Blaubücher und andere Literaturangaben an entsprechendem Orte weiter unten.

1) Eine Uebersicht derselben, sofern der König (Edw. III.) über sie verfügen durfte, gibt der Liber Niger (zit. in Plummers Fortescue a. a. O. S. 328): „The King appoynted of offices outward to rewarde his household services after they desertes (= Verdienst) to be parkers, some foresters, waryners, kepers of manors, baylywicks, constableshippes, porter-

§ 245. hingegen war seit dem Beginn des 14. Jahrhunderts ein steter Kampf zwischen Königtum und Ständen, insbesondere der Landaristokratie, wer die Aemter besetzen sollte. Der König wollte das Recht der Aemterbesetzung allein ausüben, die Stände, insbesondere die grossen Magnaten, wollten ihre Patronage im Anschlusse an die erblichen Hofämter und Lehensrechte nicht aufgeben. Es hing immer von der Kraft des jeweiligen Königs ab, wie weit er noch ein Aemterbesetzungsrecht der Grossen neben sich duldete.

Die wesentlichste Voraussetzung für des Königs Recht war, dass die Aemter nicht auf Lebenszeit[1]) oder für eine bestimmte Reihe von Jahren, sondern auf Widerruf verliehen wurden. Dies verlangten auch die der bisherigen Misswirtschaft überdrüssigen Mitglieder des Unterhauses im Jahre 1406 (Rot. Parliamentorum III. p. 587 und 589 a). Unter Heinrich V. wird auch diese kraftvolle Aemterpolitik durchgeführt. Aber schon während der Minderjährigkeit seines Sohnes Heinrich VI. wird das Prinzip der widerruflichen Anstellung wieder aufgegeben. Eine Order im Staatsrat vom 28. Januar 1423 sanktioniert den alten Schlendrian, indem sie gestattet, dass alle Beamten die Aemterverleihungen aus der Hand des verstorbenen Königs hätten, dieselben, solange sie ihres Amtes gehörig walteten, wieder bestätigt verlangen dürften, „acsi habuissent statum ad terminum vitae in officiis praedictis“ (Proceedings of the Privy Council vol. III p. 23).

Diese Schwäche der Regierung und dann namentlich die Rosenkriege vollendeten das, was noch zur Vorherrschaft der hohen Aristokratie bei der Aemterbesetzung gefehlt hatte. Die hervorstechendsten Uebelstände, die dadurch herbeigeführt und erst von den Tudors beseitigt worden sind, waren folgende:

Vor allem eine allzuhäufige Aemterkumulation in den Händen hervorragender Magnaten und Favoriten der Könige. Bezeichnend hierfür ist die in den Verhandlungen des Staatsrates von 1436 (Proceedings a. a. O. vol. V. p. 3) aufgestellte Maxime, die dem Könige bei Aemterverleihungen anempfohlen wird: „To advertise the King that he yeve offices to suche persones as the offices were convenient to, not to hieghe estat a smal office, nether to lowe estat a grete office.“

Tatsache ist es, dass Vereinigungen von 12 Aemtern und darüber in einer Hand damals nicht zu den Seltenheiten gehörten[2]).

Der andere Uebelstand, hervorgerufen durch die Adelsherrschaft, war die Laxheit der Amtsausübung. Es war natürlich, dass die in einer Hand zu Dutzenden akkumulierten Aemter nicht persönlich ausgeübt werden konnten, sondern nur durch Stell-

---

shippes, receivours, corrodges, wardes marriages, and many other things of value, in portes, townes and cities etc. and for his chapelmen, chyrches prebendes, free chapelles, and pensions“ . . . Dazu die vielen Stellen der Zolleinnehmer und Zollkontrolleure in den Häfen.

1) Manche waren sogar auf immer vergeben, was technisch „in feodo“ hiess, andere auf Lebenszeit, d. i. „ad terminum vitae“.

2) So war der Herzog von Gloucester unter Heinrich VI: Chamberlain of England, Constable of Gloucester, Justice of Chester and of North and South Wales, Constable of Dover Castle and Warden of the Cinque Ports, Assisenrichter, Chamberlain and Custos of all Forests South of Trent, Captain of Guisnes und Captain von Calais. Warwick unter Eduard IV. war: Steward or Senechal of England, Great Chamberlain of England, Constable of Dover Castle and Warden of the Cinque Ports; Custos, Justiciar and Justice in Eyre of all Forests South of Trent, Warden of the East and West Marches, Chief Justice of South Wales, Constable of Cardigan Castle, Steward of the Courts of Cardigan and Camarthen, Admiral, Captain of Calais, Lieutenant of Ireland, Senechal of the Manor, Master Forester and Keeper of the Park of Ffekenham, Master of the King's Mules and Falcons im Gutshof ‚Newhouse‘ in der Nähe von Charing. (Siehe diese Aufzählung in Plummers Fortescue a. a. O. S. 388.)

vertreter. Das, was so die Grossen praktizierten, riss allmählich als allgemeine Sitte § 245. ein. Dagegen versuchten nun Unterhausresolutionen und Gesetze anzukämpfen, jedoch ohne Erfolg. Im Jahre 1401 im ersten Parlamente Heinrichs IV. petitionieren die Gemeinen, dass die Zolleinnehmer und Kontrolleure in den Häfen sich nicht durch andere Personen vertreten lassen, sondern ihr Amt selbst an Ort und Stelle ausüben und vor allem ihren Amtswohnsitz nicht verlassen sollten, da der König durch das bisherige Stellvertreterunwesen nicht weniger als 10 000 Marken alljährlich verloren habe (Rot. Parl. III 439 b). Die Bitte wird zum Gesetz erhoben (1 Hen. IV. c. 13).

Im Jahre 1402 begegnen uns jedoch frische Klagen und ein neues Gesetz ähnlichen Inhalts (Rot. Parl. III 506 b und St. 4 Hen. IV. c. 20). Im Jahre 1406 ergeht von neuem die Weisung, dass die Zollbeamten ihre Aemter ausüben sollten: „sans depute ou substitut faire“ (Rot. Parl. III 587 a). In den Jahren 1411 und 1433 werden diese Gesetze teils im Parlament, teils im Staatsrat wieder eingeschärft, aber gerade die fortwährende Wiederholung und Einschärfung der Gesetze in so rascher Aufeinanderfolge und so kurzer Zeit zeigen an, wie sehr dieser Uebelstand verbreitet war.

Mit der Aemterkumulierung hing natürlich auch das Vorherrschen von Sinekuren zusammen, was der König selbst unterstützte. So erzählen uns auch die Staatsprotokolle aus jener Zeit, wie Hofbeamte und Staatsräte zu ihrer „Erholung“ solche Sinekuren erhielten (Proceedings a. a. O. vol. 284 und V 143), und Fortescue möchte diese üble Praxis einschränken und nur auf ein Minimum reduziert wissen mit den Worten (Governance a. a. O. ch. 17 in fine): „such men as serve the kyng about his person or in his counsell mowe have in ther contrays a parkershippe for ther disporte when they come home or such an other office as thay mey wele kepe by ther deputes“.

Endlich bildete sich damals das heraus, wovon das englische Amtsrecht bis auf den heutigen Tag nicht frei geworden ist, die Patronage, oder wie sie damals hiess, die „brockage“. Nicht bloss, dass wie heute auch schon damals die hohen Würdenträger und Minister solche Stellenvergebungen vornahmen[1]), auch die grossen Lords machten reichlich von der brockage für ihre Günstlinge Gebrauch. Fortescue nennt sie (a. a. O. ch. 17) die „brokers“ der königlichen Aemterbesetzung, d. h. Stellenvermittler innerhalb ihres lokalen Wirkungskreises[2]).

Vergeblich wurde gegen die „brockage“ schon frühzeitig angekämpft. Im Jahre 1386 wird eine Kommission eingesetzt nach „offices et ministres faitz par brogage et de leurs brogours“ zu forschen (Proceedings a. a. O. I p. 5). Im ersten Parlamente Heinrichs IV. klagen die Gemeinen: „Justices de Pees sont faitz par brocage“ (Rot. Parl. III 444 c.). Durch die Geschäftsordnung des Staatsrats von 1406 wird festgesetzt, dass Amtsanstellung nur in Gemässheit der Gesetze und nicht durch irgend

1) So wurden alle Finanzbeamten damals vom Treasurer auf Anempfehlung des Staatsrats ernannt (17 Ric. II. c. 5, 1 Hen. IV. c. 13), damals wie heute präsentierte der Lordkanzler zu bestimmten Kronpfründen (Rot. Parl. III. 587a. Proceedings a. a. O. vol. III. 16; vol. IV. 175), Aemter und Kirchenpfründen in dem Herzogtum Lancaster, wenn sie unter 5 £ jährlicher oder 2 d. täglicher Einkünfte waren, vergab der Kanzler von Lancaster in seinem Bezirke (Proceedings a. a. O. IV. 105). Einige Aemter verlieh der Marschall von England (Rymer, Foedera VIII. p. 115).

2) S. z. B. Paston, Letters II. 96 f. Ein Grosser wendet sich an John Paston mit der Bitte: „desyre the nomynacion . . . eythyr of the countroller or serchorship of Yarmuth, for a servant of yowrez (d. i. er selbst), and yeerly as longe as I myght have the officez . . . . I shall geve my maister youre sone v. marke toward an haukeney.“ Ein andermal schreibt John Paston der jüngere an seine Mutter (II. 412): „I tryst we shall be sped of . . . . ofyseys metly for us, for my mastyr the Erle of Oxynforthe bydeth me axe and have.“

§ 245. jemandes Vermittlung („et nemy par mediation et instance a part“ Rot. Parl. III 586a) gemacht werden sollte. Im Jahre 1410 erklären die Gemeinen, dass die Abnahme der Zölle auf die Tatsache zurückzuführen sei, dass die Zollbeamten „sovent ont este faitz par brocage“ (Rot. Parl. III 625b). „Brocage“ wurde auf diese Weise ein Rechtsterminus wie Pension, Gehalt u. s. w. So wurde denn jedem hohen Staatsbeamten oder anderer Person in der Umgebung des Königs verboten: „de prendre de nully des liges nostre sieur le Roy Brogage, Presentes, ne Dounes quelconques“ (Rot. Parl. III 433b sig. fer 537a und 626b: „donne ou brocage“; III 637a, IV 11a, 79a und c.).

Fortescue selbst rügt in seinem Buche „Governance of England“ ch. XVII (am Ausgange des 15. Jahrhunderts) diese Uebelstände. Sein Hauptaugenmerk ist gerichtet auf die wachsende Feudalisierung der Aemter, hervorgerufen und begünstigt durch die Vergebung von solchen an die Grossen, die daraus ein Geschäft machten und die in ihren Händen angesammelten Aemter innerhalb ihres Wirkungskreises weitergäben, um sich einen mächtigeren Einfluss zu schaffen, als selbst der König ihn hätte („And this hath causyd many men to be such braggers [brokers] and suytours to the kyng; ffor to have his offices in ther contraes to thaym selff, and to ther men, that almost no man in sume contray durste take an office of the kyng, but he ffirst hat the good will of the said bragers and engrossers of offices“). Niemand, selbst nicht der königliche Beamte, sei seiner Stellung sicher, wenn er sich nicht mit diesen Stellenmaklern auf guten Fuss gesetzt hätte. Dadurch würde er zum Unterbeamten, nicht des Königs, sondern der grossen Lords, und wenn diese die um sich greifende Feudalisierung der Aemter damit rechtfertigten, dass ja eigentlich die von ihnen belehnten Beamten auch immer die des Königs seien, da sie, die Lords, ja selbst des Königs Vasallen wären, so antwortet Fortescue darauf: „Nemo potest duobus dominis servire“. In Wahrheit dienten die von den Lords belehnten Beamten nicht dem Könige, sondern ihrem Lehensherrn. Den Lehensdienst der Untervasallen hatte der König mit Recht zu fordern, auch ohne dass er sie zu Beamten machte. Er führe bei dieser Feudalisierung der Aemter eher schlechter als besser[1]), denn die Lords würden diese Feudalisierung nur auf Kosten der königlichen Macht erhalten. Als Mittel zur Abhilfe schlägt Fortescue vor, dass niemand mehr als ein Amt, und nur aus der Hand des Königs empfangen sollte („yf every of hem hade but on office and served non other man but the kynge .... yff thai were holliche and only his servantes, and every of hem had but on office“).

Sehr hübsch fasst Fortescue bereits 1471 seine Vorschläge in einem — in Frankreich geschriebenen — Staatsmemorandum (abgedruckt bei Plummer a. a. O. S. 348 ff.)

1) Er sagt: „To this sane such lordes and other men, such as axen off the king offices ffor their servantes, that thai and all thair servantes shall alwey serve the kynge, and his officers shul do hym the bettir service; ffor thai woll helpen hym tho do so, and suffre non in thair companye, but suche as woll do so. Wher to may be said, that it is trewe thai shall do the kyng service while thai be in their companie; but so shulde thai have done, though the kynge had never made thaym his officers. Wherfore the kyng shal not be the bettir served, that he hath yeven his offices to thair servantes, but rather worse. Ffor owre lord said, Nemo potest duobus dominis servire. And so the kynge shall lese the offices, as ffor any syngular service he shall have ffor hem, or that the same officers shulde thinke them selff by hold unto the kynge ffor ther offices, which his hyghnes hath yeven them at the contemplacion off ther maisters, and ffor no reward off any service that thai have done, or shul doo unto hym selff. Be consideracion wheroff ther olde maistirs shall be bettir served be thaym than thei were be fore; and so be more myghty in thair contreas to do what them liste; and the kynge in lasse myght, and have the fewer officers to repress hem when thai do a mysse.“

in folgenden Worten zusammen: §245.

„6. Item it is thoughte good that the king geve noone of his offices, though it be but of parkirship, tany mane save only to his owne servauntes, and that every of his officeres be sworne that he is with no man in service, nor hath nor wil take of any man while he serveth the king, pencion fee or clothing, except onle of the king. For thanne the king, shall have holiche the mighte of his lande, which is most rewlyd by his officeres as they have beene before these daies. And the king shal mow thenne rewarde with offices, such as oughte to be rewarded, without amenuisshing of the revenues of his croune. And yit shalbe good that no manne have II offices, excepte the servauntes and officers of the kynges howse, which may have, whaune they deserve it, a parkership or suche an other office as they may wele kepe by a suffisante depute. Which depute thanne shalbe sworne to serve noon other man save his master that serveth the king. And in like fourme the king may rewarde his counseillours temporel with such offices whanne he woll. Ffor it is not like but that he woll avaunce the spirituell menne of his counseill with benefices as they shalbe worthy."

Freilich! diese gutgemeinten Vorschläge Fortescues sollten erst in der Folgezeit verwirklicht werden. Der kraftvolle Tudor Heinrich VIII., unter dem die Verwaltungsorganisation Englands bedeutende Schritte nach vorwärts tat, wusste die königliche Aemterbesetzung wieder zu Ehren zu bringen[1]). Aber die oben angeführten Uebel sind, wie wir unten noch sehen werden, erst durch die Burke-Pittsche Verwaltungsreorganisation, 400—500 Jahre später als Fortescue lebte und schrieb, beseitigt worden, die Patronage sogar erst in der Mitte des 19. Jahrhunderts.

Die Neuzeit bis zum Ausgange des 18. Jahrhunderts. §246.

Die beginnende Neuzeit sah noch alle die genannten Missstände. Sie führten dazu, dass der dingliche Charakter dem Amtsbegriff erhalten blieb, und dass das kanonische Recht, sofern es in das englische Amtsrecht eindrang, sich diesem Verdinglichungsprozesse eher anpasste, als es ihn, wie ursprünglich erwartet worden war, aufhielt. Es trägt auch selbst den Keim in sich, dem officium dinglichen Rechtscharakter zu verleihen[2]).

Als die Reformation den Zusammenhang mit Rom abschnitt, da gerieten die kanonischen Grundsätze über Simonie und das Verbot des Aemterkaufs in Vergessenheit. Sie waren auch schon früher nicht streng gehandhabt. Das weltliche englische Amt, „office" (officium), war nun, wie wir oben gehört haben, um so eher Gegenstand des Eigentumserwerbs, Verkäuflichkeit der Aemter, gerade so wie im damaligen Frankreich (s. Esmein, Cours élém. d'histoire du droit francais 1898 a. a. O. S. 401 ff.) auf der Tagesordnung.

Unter Eduard VI. wird eine königliche Kommission eingesetzt, um die durch Verkäuflichkeit der Aemter entstandenen Missstände aufzudecken und Vorschläge zu ihrer Beseitigung zu machen. Sie empfiehlt vor allem, dass der König die Verwaltung aller Aemter selbst in die Hand nehmen, sie mit tüchtigen Personen besetzen solle, welche alle Einkünfte und Sporteln in die Staatskasse durch Vermittelung des Generaleinnehmers (receiver general), halbjährlich einzahlen müssten, nachdem sie zuvor ihr fixiertes Salär abgezogen hätten.

1) Siehe Brewer, Henry VIII. vol. I. p. 70—72.

2) Deshalb sagt auch Fortescue von dem Amte (office) (Governance a. a. O. ch. XVII): „so as that office is to hym also profitable as wolde be a hundred s. off fee or rente, which is feire lyvynge ffor a yoman."

§ 246. Vor dem Vorbild des französischen Königs, der die Aemter selbst verkaufe, wird gewarnt, und dies als unehrenhaft verworfen[1]).

Zur Ausführung dieser Vorschläge reichte offenbar damals die Macht des Königs nicht aus. Man brachte es nur zuwege, durch Gesetz den Verkauf der richterlichen Aemter zu verbieten (5 u. 6 Edw. VI. c. 16). Damit schuf man wenigstens die Grundlage einer Rechtstheorie, die wir gleich näher kennen lernen werden, und die wenigstens die Richterämter im 18. Jahrhundert dem modernen Staatsgedanken, der persönlichen Amtspflichterfüllung u. s. w. näher brachte.

Das ausschlaggebende Moment, das jenen im kanonischen Recht schon vorhandenen Keim der Verdinglichung des officium zur Aemterverkäuflichkeit weiter entfaltete, war die Tatsache, dass seit den Stuarts der König immer weniger in der Lage war, die auf die Kosten seiner Hofhaltung radizierten Ausgaben für Aemter derart mit Beamten-

---

1) Der Bericht dieser Kommission ist in Form eines Manuskripts erhalten, das sich im Brit. Museum unter der Marke Hargrave 321 fol. 588—93 findet und die Ueberschrift führt: „Concerning office, officers and fees". Es soll aus der Zeit „Eduard IV." stammen, doch ist dies nur ein Schreibversehen des röm. IV. für „VI." Dass es sich nur um Eduard VI., nicht um Eduard IV. handeln kann, davon überzeugt uns schon der erste Blick, so die Erwähnung der Sternkammer als Polizeigericht, wie es erst durch die Tudors eingerichtet worden ist. Ich will im folgenden nur den wichtigsten Teil des Manuskripts wiedergeben:

„A Commission was sent forth to examine the behaviour of officers and ministers of all sorts whose examination and oppresion were found to be so great that by the fines imposed on them the king filled his empty coffers to the begynn, with General loud of his subjects, and he displaced those corrupted officers and placed better in their steede to the great benefitte and ease of the Commanwealth . . .

. . . it is ordeyned that Justices or Commissioners should goe through England to hear determine tresspasses and oppression of the people and divers other things done within 25 yeares before.

It is therefore humbly submitted to your honourable Consideration (offenbar haben wir es hier mit einem Report der Kommission an das Privy Council zu tun!), whether it will not suite, as well within His Majesties honor as profitt, to resume all such offices as shall be forfeited to his Royal Hands and to retaine them by placing able clerks as officers to execute the same and giving them competent allowances out of the profitt of the office, and all such officers so assigned to be bound in Recognizances to keep a true book to be administrated to them (when they enter those places) of all the particular business which shall be in their severall places per annum and to be true accomptants to his Majestie of the profitts thereof deducting on by their own yearly allowances and payments in the overplus halfyearly to the receipt of Exchequer or to one whom his Majestie shalbe pleased to make his receiver generall of allmoneyes so arising. By which means his Majestie may know in one year what every office is worth per annum and consequently the totall of the yearly Revenue the greatness whereof may in some sorte to be guessed att (though in a worse instance) by example of the king of France.

Johnson saith in his Relations of kingdoms fol. 109 that king raised only by the sales of office, which is not good, honourable, nor profitable as his Majestie keeping them in his own hands in 20 yeares space 139 Millions, which is after the rate of 7 Millions per annum. And that monsieur Rinall Thesaurier to the Duke of Mayns reported about 22 yeares since that his Majestie had improved the Ralme of France by the sales of offices from the Revenue of 2 Millions of pounds per annum to 5 Millions Sterling per annum.

It is also humbly submitted to your Lordships Consideration, whether it was not now advantage that the benefitt and exposition of his Majesties Service of a Commission of oyer and terminer were granted to any Lord Treasurer, Lord Privy Seal and others of eminent association to punish those delinquents by fines and forfeiture of their offices into his Majesties hands, whom the Commission of inquiry shall discover, for it is doubtful whether the Star Chamber properly consider most offences inquirable, whose recognizances are proper to a commission of oyer and terminer. And the Star Chamber will be to narrow for the noumerous Company of delinquents . . ."

material zu füllen, wie es den gesteigerten Aufgaben der Staatsverwaltung entsprechen hätte. Auch die den schon bestehenden Aemtern ausgesetzten Gehälter waren unzureichend. Es musste Kompensation auf anderem Wege gewährt werden. Deshalb duldeten die Könige, dass einerseits neue Clerks als Beamten in die schon bestehenden Aemter aufgenommen und von den Leitern dieser letzteren bezahlt wurden, sodann, dass die Leiter selbst ihre Haupteinnahmequelle nicht aus dem vom Könige bezogenen Salär, sondern aus Sporteln und Geschenken (gratuities) holten. Sehr belehrend, wie diese neuen Clerks unter den Stuarts in die Staatsverwaltung einziehen, und wie sie aus anderen als königlichen Geldmitteln bezahlt werden, sind 2 Manuskripte, die sich im britischen Museum befinden, und von denen das eine jene Clerkstellen aufzählt, welche vom Könige keinen Gehalt beziehen — eine Liste, die unter Elisabeth noch unbekannt ist — das andere zeigt, wie diese Clerks aus den Sporteln bezahlt zu werden pflegten. § 246.

Das eine ist betitelt „A Catalogue of the Nobilitie of England and a Collection as well of his Majesties Courts of Record as his Highness most honourable household, the Councils of the North, of Wales, Marches, the Counsell at Law“ 1618 (Br. Mus. M. S. S. 4257). Es ist offenbar ein „Staatshandbuch“ aus der Zeit Jakob I. Da heisst (p. 10 ff.) es, folgende Aemter erhielten vom Könige kein Gehalt: im Gerichtshof für Lehensgefälle (Court of Wards and Liveries) erhielten die Clerks of Liveries kein Gehalt vom Könige, desgleichen eine Reihe von Clerks in dem obersten Reichsgerichte, in der Star Chamber, in den Court of Requests, im Staatssekretariat[1]). Doch wird in der Admiralität, dem Rüstungsamt (Ordnance), dem Münzamt den Beamten ausser dem Gehalt noch ein „Dyett“ d. h. ein Unterhaltungsgeld als Surrogat der früher üblichen Verköstigung (30 s. die Woche) aus königlichen Geldmitteln bezahlt. Die Tatsache, dass dies hier noch besonders hervorgehoben wird, während es zur Zeit von Elisabeth[2]) beinahe für die

---

1) Es heisst da, dass die folgenden Bureaus Beamte hätten, welche keine Fees vom König erhalten würden (S. 10):

Im Court of wards and liveries; der Clerk of Liveries ..... no fee of the king.

Im Court of Chancery: der Registerverwalter, der Master of the Suppoena Office, Examiners die berüchtigten 6 Clerks, die Inrollers of letters patent usw.

Der Clerk of the Statutes, die 4 Cursitors, die 4 Clerks of the bagge, die Clerks of the Rolls, die 4 Clerks des Privy Seal.

In der King's Bench: der Secretarye oder Secondary Keeper of the writts and rolls.

In dem Court of Common Pleas: die 3 Protonotare, der Clerk of Warrants der keeper of the Seal, clerk of outlawries.

In der Star Chamber: die Judges und zwar der Erzbischof von Canterbury der Lord Chancellor, der Lord Treasurer, der Bischof von London „and the rest of the Privy Council.“ Sodann 4 Attorneys, der Registerverwalter und die Examiners.

Im Court of Requests: 3 Attorneys und der Examiner.

Im Staatssekretariat: die 4 Clerks of the Signet (die Clerks des Parlaments werden zum Staatssekretariat gezählt und hier bezahlt).

Im königl. Hofhalt: Gentlemen of the Privy Chamber und der Chief Almoner.

Von den Befehlshabern der Städte und Burgen: Der Constable des Castle of Dover und der Captain von Guernsey. Jedoch erhalten die Captains von Jersey, Man und den Scillyinseln Gehalt aus königl. Mitteln.

2) Bezeichnend sagt eine Beschreibung der Geschäftsordnung des Staatsrat aus der Zeit Carls I. (31. Oktober 1625, Br. M. M. S. S. 34 324 fol. 238 ff.): „Concerning the Private Councell of the most high and Mighty King of Great Britain, France, Scotland, Ireland etc.“): „The said secretaries (sc. die Staatssekretäre) being 2 . . . and allowed 1400 lib. yearly to bestown upon intelligence, cash 100 lib. payable out of the expenses, began in the time of the King James for in the time of Queen Elizabeth there were many gift of transporting of cloth and boardrooms and the like given to Secretary Walsingham and others to defray intelligence . . .“

§ 246. meisten Staatsbehörden noch ganz selbstverständlich war, zeigt, wie sehr sich die Loslösung vom königlichen Geldbeutel vollzogen hat. Wir sehen demnach eine Reihe von Amtsstellen, die nicht aus königlichen Mitteln besoldet werden.

Dass diese sich anderweitig aus Sporteln zu entschädigen suchen, zeigt das andere Manuskript, betitelt „A late Inquiry by his M'ies Commissioners after exacted fees and Innovated offices" 1623 (Br. Mus. M. S. S. Harl. 4194). Hier wird unter anderm von den Clerks des Protonotariats im Common pleas-Gerichtshofe, und vom Clerk of the Warrant office erzählt (p. 3), sie liessen sich von einem Deputy vertreten, und bezögen Sporteln seit 3 oder 4 Jahren für jedes Schriftstück. Die Clerks der Treasury hätten aber schon seit dem 31. Regierungsjahr der Königin Elisabeth Sporteln von den Parteien bezogen (p. 5).

Man sieht demnach: Die Umbildung beginnt unter den ersten Stuarts. Neue Clerks dringen ein als Aushilfe der schon bestehenden Amtsleiter, werden infolgedessen von ihnen besoldet und erhalten auch in Form von Parteisporteln ihre Entschädigung, jedenfalls aber nicht aus der königlichen Kasse.

Wie sehr dies in der Folgezeit zum System erhoben wird, ergibt der Report on Fees, Salaries (Commons Papers vol. x. 1783/1785), der uns für die Zeit Georgs III. berichtet, dass im Staatssekretariat der Staatssekretär des Innern als fixes Salair 100 £ bezöge, d. i. das alte Amtssalair, das durch Patent verliehen wurde, sodann ein jeden Augenblick entziehbares Salair (vom Könige!) sog. Salary at pleasure 5580 £, ferner als Anteil an den Sporteln des Departements 2336 £ 12 s. 8 d., von Einkünften der London Gazette, die unter seiner Oberleitung stand, ungefähr 298 £, schliesslich an Sporteln aus dem Kolonialamt 184 £. Davon musste er unter anderm für die Gehälter der Beamten 895 £ und an Beiträgen zu den Gehältern der höheren Beamten (Unterstaatssekretäre u. s. w.) 800 £ zahlen. Auch Beleuchtung und Beheizung des Amts lag ihm ob (Coal, Candle sind mit 214 £ veranschlagt). Der Chief Clerk des Home office erhielt überhaupt kein Gehalt. Doch bezog er aus Sporteln 266 £, aus Geschenken (gratuities) 423 £ u. a. m.

Man wird nun begreifen, weshalb die englischen Könige seit der Zeit der Stuarts das Dinglichwerden des Amts förderten. Es war nur eine Kompensation für die mangelhafte Bezahlung: diese Zulassung von Sporteln, die mitunter das königl. Gehalt in den Schatten stellten, dieses Anstellungsrecht von Aushilfsbeamten, Clerks, das den Oberbeamten zugestanden wurde, die patronage, die ja als ein nutzbringendes, mit dem eigenen office verbundenes Recht galt.

So wurde das office ein dingliches Recht, mit eigentumsähnlichem Charakter. Es konnte, wenn es nicht gerade ein richterliches Amt war, veräussert[1]) und ver-

1) Bezeichnend für den damaligen Verkauf von Aemtern ist folgende Notiz in der Biographie und Korrespondenz des Lord Clarendon:

Lister, Life and Correspondance of Lord Clarendon 1838, vol. II. p. 141: „I told your Lordship in my last that Mr. Caesar one of the Six Clerk (sc. in der Chancery) was dead. Two have offered for the place one 8000 £, the other 9000 £ whereas formerly eight or nine years since 6000 £ was ordinarily given. At latter end of the Earl of Portland's time he being Treasurer a bill being a foot in the Starchamber against the Six Clerks for extorded fees, a contract was made but not finished with these Clerks for 15000 £ paid to His Majesty; so their several bills to be taken off the file and reversion of their places granted unto their sons, or whom else they should name under the board Seal of England." Statt also dass die pflichtvergessenen Clerks ihres Amtes entsetzt würden, geht die Krone mit ihnen den Pact ein, die gegen sie angebrachten Klagen niederzuschlagen und ihnen das Vorschlagsrecht auf ihre Stellen einzuräumen, wenn sie 15000 £ an die Krone zahlten!

Vol. II a. a. O. S. 455: Einer der Klageartikel gegen den Lord Clarendon, Reichskanzler, zieh ihn des Aemterverkaufs (that the had corruptly sold several offices contrary

pfändet werden. Der Erwerb und Verlust von Aemtern (offices) vollzog sich nach den Grundsätzen dinglicher Rechte und Cruise trägt, bezeichnend genug, die Lehre von den Offices noch zu Anfang des 19. Jahrhunderts (A Digest of Law respecting Real Property. 1. Ausg. 1804—1806, 4. Ausg. 1895) in der Lehre vom Sachenrecht vor (ähnlich Chitty, Treatise on the Prerogative, London 1820. ch. VII. p. 81 ff.). Die juristische Auffassung dieses Netzes von dinglich gewordenen Aemtern gibt Chitty zu Anfang des 19. Jahrhunderts wieder p. 81: „There are various inferior offices inseparably annexed to others of a superior nature . . . . and in this case it is an extablished rule, that the superior office must be granted with all its ancient rigths, privileges, apurtenances, the king cannot reserve them to himself or grant them to annother, even though the superior office vas vaccant." Also nicht bloss, dass mitunter das Office Eigentum wurde, auch das Zubehör zum Office, nämlich das Anstellungsrecht zu niederen Aemtern, die patronage war dingliches Recht, das sogar dem Könige gegenüber gesichert war[1]).

Nach aussen traten dem Publikum nur die Offices resp. ihre Träger gegenüber, sogar im Beginn des 19. Jahrhunderts. Die im Innern des „Office" beschäftigten Clerks, die die Staatsverwaltungsmaschine im Gange erhielten, waren nur Hilfsarbeiter des oberen Amtsträgers, die das Beamtenrecht und die offizielle Amtsorganisation nicht kannte; sie, die Clerks wurden aus der Massa communis, dem „Fond" des Amts bezahlt, der aus den Parteisporteln gebildet wurde. An diesem „Fond" hatten alle Oberbeamten des Amts einen Quotenanteil, den Löwenanteil und den eigentlichen Gewinn der Leiter des Amts, der „patentierte" Amtsträger. Die Clerks waren die mindergewerteten Hilfsarbeiter, ihre Chefs, die officers, die dem Publikum gegenüberstanden, die eigentlichen Beamten (Eaton a. a. O. 130 f.).

Trefflich drückt Eaton diesen Gedanken mit den Worten aus: „Until 1810 (d. i. der Act 50 Geo. III. c. 117, welche zum ersten Male öffentliche, auf Staatseinkünfte gelegte Pensionen einführte, die dem Parlamente alljährlich vorzulegen waren) „those employed in any department appear to have been little more than private clerks, employees of the head of de department. They were not in law, recognized as public officials and at all they were paid out of a fund made up of the fees collected in the department or office; and the balance of the fund like the apointing power itself was treated as a part of perquisites of the minister or head of the office".

Aus dieser inferioren Stellung als eine Art von „Privatangestellten" (private clerks) der obersten Amtsträger und Reichsminister rücken in der Folge die Unterbeamten in die Position von Staatsorganen auf. Zwei Momente, die beide im Zusammenhang mit der Burke-Pittschen Behördenorganisation stehen, tragen dazu bei: die Abschaffung von Sinekuren, wodurch die Zahl der „Offices" bedeutend vermindert, die der Clerks sehr vermehrt wurde, sodann die Reform des Staatsdienstes seit der Mitte des 19. Jahrhunderts. Von dem ersten ist schon (oben S. 132 ff.) gehandelt worden,

to the law"). Darauf verteidigte er sich wörtlich wie folgt: „This charge I utterly deny." „As the sale of certain offices (fügt der Biograph hinzu) was of that time santioned by custom and deemed legal, it is probable that this denial applied not to bis having sold offices, but to his having sold them, contrary to law."

1) Dementsprechend wurde auch am Ausgange des 18. Jahrhunderts die damals auferlegte Beamtensteuer 1 s. von 20 s. steuerbaren Beamteneinkommens, wenn sie nicht gleich bei der Auszahlung des Gehalts abgezogen werden konnte, von den Land Tax Commissioners, den Kommissären der Grundsteuer, eingeschätzt und erhoben (31 Geo. II c. 22 s. 1—6; 32 Geo. II c. 33 s. 5). Siehe auch Burns, The Justice of the Peace 1793 vol. III. p. 242 (verbo „office").

§ 246. von dem zweiten wird in dem nächsten Paragraphen die Rede sein. Deshalb sind es die Clerks, die heute den Charakter des englischen Amtsrechts bestimmen, nicht aber die alten Offices. Wie sehr sich die Zeiten nach dieser Richtung geändert haben, wird daraus am besten erhellen, dass 1784 die Zahl der Clerks im Home office etwa 6—10 betrug (Report on Fees, Salaries a. a. O.), während sie heute ungefähr 200 ausmacht (Civil Service Estimates 1902/3 p. 89 ff.).

Deshalb gibt es heute ein doppeltes Amtsrecht, das alte der „Offices", das beispielsweise auch noch Gneist als das Amtsrecht schildert, und das neue Recht des „Civil Service". Auch das erstere hat heute noch Bedeutung und muss hier im folgenden skizziert werden. Sind auch die obersten Amtsträger der Verwaltung, die Reichsminister, meist solche Public Officers, so muss man sich vor Augen halten, dass der Staatsbeamte in England, der Civil Servant, „der" Staatsbeamte ist, der nach langen Mühen im Laufe der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts aus der Rolle eines „Privatangestellten" des Ministers zu einem öffentlichen Organ des Staates aufgestiegen ist. Es ist nun, um mit Sir Trevelyan, jenem um die englische Staatsdienstorganisation so hoch verdienten Mann, zu sprechen, zur Tatsache geworden: „Public administration is not personal at all; it is a delegation; it is in the nature of a public trust, and as such it must be subjected to general rules and guarantees" (2. Report of the Civil Service Inquiry Commission C.P. 1875 N.R. 1226 p. 107). Freilich beginnt diese Auffassung erst jetzt feste Wurzeln zu fassen und nur allmählich. Denn noch 1890 konnten Zweifler auftreten, die die Notwendigkeit von Staatspensionen für Staatsbeamte in Frage stellten (Second Report of the Royal Commission on Civil Establishments C.P. 1890 N.R. 5545 p. XX.)!

Auch die Public Offices erfuhren, wie wir oben (S. 132 ff.) gesehen haben, im Laufe des 19. Jahrhunderts als Folgewirkung der Burke-Pitt'schen Reformen eine Modifikation, die von ihnen den Charakter von privaten dinglichen Rechten abstreifte und ihnen den modernen Charakter von Staatsorganen gab. Es waren insbesondere hier drei Momente, die dies bewirkten: die Uebernahme aller Staatsämter und ihrer Gehälter, die zu Anfang des 19. Jahrhunderts auf die königliche Zivilliste radiziert waren, auf die Staatskasse, die damit verbundene Abschaffung der Parteisporteln als Bezahlung der Beamten, sowie die regelrechte Aufstellung von Ruhegehältern (pension), die nunmehr aus der Staatskasse gezahlt, nicht wie bisher aus der königlichen Zivilliste, bestritten zu werden brauchen und nicht, wie früher, gnadenweise gegeben werden.

Diese Momente haben auch beide Klassen von Staatsbeamten, die Public Officers und die Civil Servants einander näher gerückt, so dass sie wenigstens in zwei Punkten nach gleichem Rechte behandelt werden, nämlich in bezug auf die Haftbarkeit für ihre Amtshandlungen und ihr Pensionsrecht. Freilich ist auch hier die Gleichstellung nicht vollkommen, wie wir bald sehen werden, aber eine Darstellung kann ohne weiteres für diese beiden Punkte einheitlich vorgenommen werden.

§ 247. Der englische Staatsdienst im 19. Jahrhundert.

Die Durchsetzung der übrigen Ideen Burkes über den Staatsdienst, sofern sie nicht durch Pitt erfolgt war, war erst der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts vorbehalten. Der Rufer im Streite, Edwin Chadwick führt, wie er selbst sagt, nur Burkesche Ideen weiter.

Chadwicks Plan der Einführung eines permanenten „geprüften" Beamtentums, (siehe oben S. 141) ist nur eine Fortwirkung Burkescher Ideen[1]).

1) Chadwick selbst sagt darüber: (Papers relating to the reorganisation of the Civil

§ 247. Zwei Momente waren es vor allem, die jenen Gedanken Nachdruck verliehen: Vor allem die französische Revolution von 1848, welche die leitenden Spitzen in England aus ihrer Ruhe aufscheuchte, und ihnen nahelegte, die dem Volke so verhasste politische Patronage d. h. die Aemterbesetzung nicht nach Verdienst, sondern nach politischem Einfluss und Beziehungen, aufzugeben. (S. Trevelyan im Report 1875 III. Teil cif. Quarterly Review I 1889 p. 453.) Sodann der Umstand, dass seit den dreissiger Jahren des 19. Jahrhunderts das Parlament vollkommenste Uebersicht und Kontrolle über Gehälter und Beamtenpensionen (superannuations), wie wir oben sahen, gewonnen hatte. Dies war ja eben der letzte Ausläufer der Burke-Pittschen Verwaltungsreorganisation. Wollte aber diese nur den Einfluss der Krone schmälern, indem sie alle Arten von Gehältern der Beamten, ihre Feststellung und Kontrolle, dem Parlamente zuwies und dieses letztere gleichsam gegen üblen Einfluss der Krone sicherte, so musste jetzt irgend eine Kautel gefunden werden, welche das Volk dem Parlamente gegenüber in Schutz nahm. Denn die parlamentarische Regierung stand nunmehr in der Blüte, und hätte es in der Mitte der 50er Jahre einen Edmund Burke gegeben, so hätte er nunmehr gegen „undue influence", auf die Aemterbesetzung ausgeübt durch das Parlament, wettern können. Zustände, wie sie damals in den Vereinigten Staaten von Nordamerika herrschten und noch heute herrschen, schwebten als schreckliches Vorbild vor Augen (Civil Service Papers 1855 p. 150).

Im Jahre 1853 (12. April) wurde mittelst Treasury Minute die denkwürdige Kommission eingesetzt, welche die Reorganisation des englischen Staatsdienstes ins Werk setzen sollte. Zwei schon damals hervorragende Staatsmänner, Sir Stafford Northcote und Sir Charles Trevelyan wurden die führenden Mitglieder jener Kommission. Sie erhielten insbesondere den Amtsauftrag, nachzuforschen „so as to attain every practicable security for the public that none but qualified persons will be appointed" (C.P. 1855 Nr. 439).

Die Missstände, welche die Kommission aufdeckte, bestätigten nur die Antipathie des Volkes gegen die politische Patronage. Sie zeigten, wie sehr die Mehrzahl des englischen Staatsdienstes nur aus politischen Beweggründen, aus persönlichen Beziehungen der Abgeordneten und Minister die Daseinsberechtigung zog (oder wie der Report „on the organisation of the permanent Civil Service 1854 p. 7 sagt: „and numerous instances might be given in which personal or political considerations have led to the appointment of men of very slender ability, and perhaps of questionable character, to situations of considerable emoluments, over the heads of public servants of long standing and undoubted merit"). Und nicht bloss unqualifizierte Personen, sondern sogar solche von zweifelhaftem Charakter bekleideten damals die obersten Stellen des permanenten Dienstes (staff appointments), und dies sogar sehr oft über den Kopf anderer bewährter Beamter hinweg. Aber nicht bloss in den oberen Stellen, auch in den niederen Amtsstellen dieselbe Leistungsunfähigkeit! Eltern von Söhnen, die aus geistigem oder körperlichem Defekt sonst nirgends zu brauchen waren, fanden ihre Verwendung im Staatsdienst, ja manche Eltern betrachteten es als gute Kapitalsanlage, alles daran zu setzen, um den jungen Mann unterzubringen, weil das Gehalt und eventuell die seit 1833 gewährte Pension eine gute Verzinsung dieses aufgewendeten Geldes darstellten (Report a. a. O. p. 4 und 6). Ein angesehener Staatsmann, der an der Spitze einer der damals bedeutendsten Zentralstellen der Verwaltung stand,

service 1856 p. 222): „Should the principles proposed (d. h. sein Plan) be allowed a fair operation Her Majestys Government will succeed in doing what Mr. Burke attempted" — Uebrigens stand Chadwick wie es scheint (Richardson, The Health of Nations vol. I. p. 327) unter dem Einflusse französischer Ideen.

§ 247. sagte, dass ihm während der langen Zeit seiner Amtsführung und seiner langen Erfahrung nur vier Fälle bekannt seien, wo junge Männer nach ihrer Tüchtigkeit und Fähigkeit als Staatsbeamte angestellt worden wären (Report a. a. O. p. 14).

Ueberdies herrschte nur die Vorrückung im Amt nach dem Dienstalter (by seniority), um die Minister aller Verantwortlichkeit zu entheben, was das Uebel sehr verschlimmerte. Der Report der Northcote Commission empfahl die Einrichtung einer selbständigen Prüfungsbehörde für Staatsdienstkandidaten, die Einführung von freien, jedermann offenen Staatsprüfungen (sog. open competition), Gehaltsabstufungen nach einer festen Skala, Vorrücken im Staatsdienste nur nach Verdienst, ja sogar Konduitenlisten, die vom Vorgesetzten zu führen wären (Report 1854 p. 20), und schliesslich die Vorkehrung, dass die einzelnen Zweige des Staatsdienstes für das Avancement eine Einheit bilden sollten, und dieses Avancement nicht wie bisher nur innerhalb das Zentraldepartements, für das man ursprünglich aufgenommen worden sei, erfolgen sollte.

Alle diese Forderungen brauchten den Rest des 19. Jahrhunderts, um verwirklicht zu werden, damals stiessen sie auf heftigen Widerstand, denn sowohl die um ihre Söhne besorgten Väter der hohen Aristokratie als auch die Mitglieder des Unterhauses, die um ihre durch Verminderung des Stelleneinflusses bedrohten Sitze besorgt sein mochten, waren dagegen [1]). Vorläufig begnügte sich eine königliche Order in Council vom 21. Mai 1855 (Orders in Council relating to Examinations for the Home Civil Service etc. 1903 p. 3 f.) damit, eine Staatsprüfungskommission einzusetzen, die aus drei unbezahlten Mitgliedern sowie einer Reihe besoldeter Prüfungskommissare und einem besoldeten Sekretär bestand. Diese Kommission sollte die Befähigung der Kandidaten zum Staatsdienst auf das von jeder Zentralstelle vorgeschriebene Alter, auf die körperliche Tauglichkeit und jenen Bildungsnachweis prüfen, den jede Zentralstelle im Vereine mit ihr (den sog. Civil Service-Commissioners) festzustellen hatte.

Trotz allem war man damals noch weit davon entfernt, einen freien Wettbewerb einzuführen.

Das, was die Northcote Commission vor allem forderte, die sog. open competition, wonach sich jeder zur Staatsprüfung melden konnte, wurde damals jedenfalls noch nicht eingeführt. Nur die sog. „limited competition“, wie sie heute nur noch im diplomatischen Staatsdienst besteht, wurde damals für alle Zweige desselben eingerichtet. Das will sagen, dass zwar die Befähigung der Kandidaten für den Staatsdienst durch die Staatsprüfungskommission geprüft wurde, dass aber nur je zwei bis drei Kandidaten für eine offene Stelle zur Staatsprüfung zugelassen wurden, welche der Departementchef, zu dem die offene Stelle ressortierte, zuvor nominiert hatte. Von diesen zwei bis drei Kandidaten erhielt derjenige die Amtsstelle, welcher die Prüfung am besten bestanden, der, wie es technisch heisst, die meisten „marks“ erhalten hatte. Gleichzeitig wurde die Pensionsgesetzgebung 1859 dahin abgeändert, dass nur ein von der Staatsprüfungskommission ausgestelltes Zertifikat den Pensionsanspruch

---

1) Gladstone erklärte dies damals in einem privaten Memorandum wie folgt (Morley a. a. O. I. 509 f.): „The existing corps of civil servants do not like the new plan, because the introduction of well-educated, active men, will force them to bestir themselves, and because they cannot hope to get in their own ill-educated sons, appointed under the new system. The old established political families habitually batten on the public patronage — their sons legitimate and illegimitate their relatives and dependents of every degree, are provided by the score. Besides the adventuring disreputable class of members of parliament, who make God knows what use of the patronage, a large number of borough members are mainly dependent upon it for their seats.“ —

gewährte (22 Vict. c. 26 s. 17). § 247.

Die Missstände, die der Krimkrieg in der englischen Verwaltung aufdeckte, machten auch den Ruf nach Reorganisation des Staatsdienstes wieder laut ertönen, und eigene Klubs zur Durchsetzung des Zieles bildeten sich, was in England immer ein Zeichen dafür ist, dass die agitierte Sache lebhaft die Volksmeinung erfasst hat. Zuerst fiel die Patronage im indischen Staatsdienst, und hier brauchte man mit ihr, da sie vorwiegend in Händen der wenig beliebten Direktoren der ostindischen Kompagnie lag, nicht mit Glaceehandschuhen umzugehen (Eaton p. 178 ff.). Dies geschah 1858. Für den englischen Staatsdienst erfolgte aber dies Aufgeben der Patronage erst in den Jahren 1870—1875.

Die Order in Council vom 4. Juni 1870 sanktionierte nur das, was kurz zuvor die Mehrzahl der Departementchefs auf Gladstones Anregung[1]) aus freier Wahl eingeführt hatte: die open competition, den freien Wettbewerb (Morley a. a. O. 315). Aber durchaus nicht für alle Departements. Ein jener Order beigegebener Anhang zählt jene Zweige des Staatsdienstes auf, welche open competition einführten. Es ist allerdings die Mehrzahl, aber das Foreign office ist nicht in jeder Liste unter den aufgezählten, und es herrscht heute noch für diesen Staatsdienstzweig „limited competition".

Gleichzeitig ward auch ein doppelter Standard für den wissenschaftlichen Befähigungsnachweis eingeführt, der der aristokratischen Struktur der englischen Gesellschaft würdig war. Für die höheren Aemter, die nicht bloss Manipulationsdienst waren, verlangte man einen Bildungsnachweis, der nur auf Universitäten zu erlangen war. Man nannte spöttisch im Volksmunde diejenigen, die unter Nachweis dieser Befähigung in den Staatsdienst eintraten, die Clerks der „Regulationi", die übrigen die der „Regulationii".

Dadurch schuf man unübersteigbare Barrieren zwischen diesen beiden Arten des Staatsdienstes und die Möglichkeit, dass nun junge Leute von der Universitätsbank weg ohne jegliche Erfahrung die höchsten Sprossen der permanenten Staatsdienstleiter erklimmen durften, während ihre Altersgenossen, die mitunter dieselbe Tüchtigkeit im Staatsdienst und sogar bessere Verwendbarkeit im Laufe der Zeit aufweisen konnten, als jene „Herrlein", immer zu untergeordneten Subalternstellen verurteilt schienen. Der Klassenneid war jetzt durchaus nicht beseitigt, das Gegenteil war eher der Fall (First Report 1875 p. IV ff.).

Dazu kam noch, dass die alten Spitzen des permanenten Beamtentums die sog. „staff appointments" erhalten blieben. Sie waren von jeglicher Prüfung eximiert und rekrutierten sich aus den Clerks der Zentralstellen oder ganz und gar von ausserhalb des Staatsdienstes. Man wollte nicht dem Minister ganz die Hände binden, damit er hervorragende „Intelligenz" für den Staatsdienst anwerbe.

So hatte dieser jetzt vier Stufen. Zu unterst die Schreiber (writers), dann die Beamten mit niederer Staatsprüfung (Lower division Clerk), dann die Beamten mit höherer Staatsprüfung (gew. Universitätsbildung) (Higher division Clerks) und zu oberst die sog. „Staff appointments", entweder die „alte Garde" oder die neu eingeführte „Intelligenz", die keine Prüfung zu machen hatte und doch die obersten Stellen (principal Clerks oder permanent secretaries) des Bureaudienstes innehatte.

Was der Northcote Commission vorgeschwebt hatte, die Einteilung der Beamten einfach nach rein mechanischer Tätigkeit und nach Tätigkeit von höherer geistiger Arbeit, um eine regelrechte und unentbehrliche Rangstufenfolge für das Avancement ein-

1) Ganz besonderes Verdienst erwarb sich darum damals der Finanzminister Lowe. Siehe Morley, Gladstone I. 314 f.

§ 247. zuführen, vor allem aber um den gesamten Staatsdienst für die Zwecke des Vorrückens als Einheit einzurichten, wurde so illusorisch. Namentlich das letztere war dringend geboten, um die speziell befähigten an ihren richtigen Platz zu bringen. Derjenige, der z. B. für das Schatzamt befähigt war, war nicht im Local Government Board zu einer Arbeit zu zwingen, die er nicht leisten konnte und umgekehrt. Diese spezifische Befähigung konnte aber nur erst im Verlaufe der Praxis der Beamten erkannt werden, jedenfalls nicht zur Zeit der Staatsprüfung. Und gerade dies war unter den gegebenen Verhältnissen ausgeschlossen, solange eine Einheit des Staatsdienstes nicht existierte, solange man in seinen Avancementsverhältnissen auf das Zentralbureau, für das man zufälligerweise gleich nach der Staatsprüfung gewählt worden, beschränkt war. Die Avancementsbeschränkung auf das Bureau des Dienstantritts war aber eine notwendige Folge, solange innerhalb des Staatsdienstes keine Uniformität der Rangstufen bestand. Wie hätte man auch einen „Chief Clerk" der einen Zentralstelle durch einen „Principal Clerk" der andern ersetzen dürfen? Dass dieser Uebelstand bis auf den heutigen Tag erhalten geblieben ist, werden wir bald sehen.

Der andere Uebelstand, der durch die neue Ordnung der Dinge seit 1870 entstanden, war die Tatsache, dass es jeder Zentralstelle überlassen war, zu bestimmen, ob sie von ihren Beamten das Bestehen des „niederen" oder „höheren" Examens verlangte. Verlangte sie das „niedere Examen", dann wurden natürlich die „Spitzen" des Bureaus (staff appointments) von auswärts, d. h. überhaupt nicht aus dem Kreise der Beamtenschaft genommen. Verlangten sie das „höhere Examen", dann war das Bureau mit einer „überflüssigen Intelligenz" überfüllt, die natürlich nur zu Schreiberdiensten verwendet werden konnte, weil man ihrer zu viel hatte. Was als Leitmotiv aus diesen Missständen herausklang, war Fehlen einer guten Beamtenrangordnung, die den Ehrgeiz des Individuums entfacht.

Um diesen Uebelständen abzuhelfen, wurde 1874 die zweite der berühmten Staatsenquêten, die sog. „Playfair Commission" unter dem Vorsitze des Lord Playfair bestellt. Sie sollte über die Art, wie die Aufnahme der Kandidaten nach bestandener Prüfung in den einzelnen Departements stattfände, berichten und Vorschläge über die Einrichtung von verschiedenen Rangstufen innerhalb der beiden bestehenden Arten von Clerks und über eine weniger kostspielige Art der Verwendung von niederen Clerks, welche den Manipulationsdienst versehen sollten, machen (Eaton p. 237). Durch verhältnismässig hohe Gehälter hatte man nämlich diese Klasse von Clerks inzwischen für die Aussichtslosigkeit jedes weiteren Avancements zu entschädigen gesucht[1]).

Auf Anempfehlung dieser Kommission wurde die königliche Order im Staatsrate vom 12. Februar 1876 erlassen, welche wenigstens für den niederen Staatsdienst, die sog. „lower division" feste Staatsprüfungstermine und nicht wie früher bloss nach Bedarf, je nachdem offene Stellen zu besetzen waren, einführte. Eine Liste jener Kandidaten, welche die Prüfung bestanden hatten, sollte geführt werden, und zwar ohne Rücksicht, ob es sich um eine eben zu besetzende Vakanz handelte oder nicht. Die erfolgreichen Kandidaten sollten auf der Liste nach dem Alphabet zu stehen kommen und aus dieser je nach Bedarf und Befähigung den einzelnen Departements, die gerade Beamte brauchten, von den Civil Service Commissioners zugesendet werden. Die Möglichkeit von Ueberweisungen von einem Zweige des Staatsdienstes in den anderen sollte gegeben sein und so endlich die Einheitlichkeit des letzteren, die bis jetzt immer noch fehlte, eingeführt werden. Es sollten ferner zwei verschiedene Klassen von Clerks etabliert werden, deren Prüfungsnachweis verschieden hoch anzusetzen war: eine „Lower Division" mit geringeren Prüfungsanforderungen und eine „Upper Division"

1) Edinburgh Review 1889 vol. 158 p. 463.

(oder wie sie seit der Zeit hiess: eine „New Higher Division") mit höheren Prüfungs- § 247. anforderungen. Innerhalb dieser Rangstufen sollten verschiedene Gehaltsgrade eingerichtet werden und ein Clerk nur dann von einer Rangstufe in eine höhere einrücken, wenn der unmittelbare Dienstvorgesetzte ein befriedigendes Zeugnis (certificate) dem Bewerber ausgestellt hätte. Für beide Klassen von Clerks sollte ein Alter für den Eintritt im Mindest- und Höchstmass vorgeschrieben werden. Schliesslich sollte, was bisher unmöglich gewesen und dessen Fehlen Neid und Eifersucht hervorgerufen hatte, unter den Clerks verschiedener Klassen ein Teil dadurch beschwichtigt werden, dass in Hinkunft ein Aufsteigen aus einer Klasse, also von der niederen in die andere, die höhere, bei besonderem Fleisse gestattet wurde. Alle diese Vorschläge der Playfairkommission, sofern sie die „niederen Clerks" der „Lower Division" betrafen, wurden durch die königliche Order in Council vom 12. Februar 1876 realisiert. Bezüglich der höheren Klasse wurde nur vorgesehen, dass ein Aufsteigen in höhere Gehaltsstufen nur dann stattfinden sollte, wenn ein vom Schatzamt festgestelltes Bedürfnis für das Amt mit der höheren Gehaltsstufe vorliege und dies zuvor festgestellt worden wäre (S. 5 der Order).

Dass nur einige Departements aus freiem Willen das Playfairschema für die „höheren Clerks" akzeptierten, erklärte sich daraus, dass es damals ebenso wie heute unmöglich war, die neuen „höheren Clerks" überall einzuführen, weil noch zu viel andere vom „alten Eisen" vorhanden waren und sind. Die Ridley Commission, die 1880—90 tagte, und deren Resultate unsere besten Quellen für die Gestaltung der englischen Verwaltungsorganisation in den letzten Jahrzehnten sind, vermochte nur soviel durchzusetzen, dass wenigstens die meisten Vorschläge der Playfairkommission nunmehr auch für die höheren Clerks verwirklicht wurden. Die „Upper Division" des Playfairschema sollte, sofern sie als Zwischenstufe zwischen dem niederen Beamtenstand und den „Spitzen" des Departements gedacht war, aufgegeben, hingegen der höhere Dienst inkl. den staff appointments aus höher vorgebildeten Personen einheitlich gestaltet werden. Freilich das Gehaltsschema, das die Playfairkommission für die höheren Clerks eingeführt wissen wollte, sowie die einheitliche Gestaltung des höheren Staatsdienstes wird nur teilweise verwirklicht und nur allmählich, bis die ältere Generation ausstirbt oder in Ruhestand versetzt wird.

Die beiden Orders in Council vom 21. Mai und 15. August 1890 verwirklichen die Vorschläge der Ridley Commission. Sie haben 1898 eine Konsolidation in der Order vom 28. November 1898 erfahren. Hervorgehoben sei nur noch, dass durch diese neue Order auch für die niederen Clerks, die nunmehr „Clerks of the Second Division" heissen, die Zahl der Gehaltsstufen vermehrt, dadurch indirekt die Möglichkeit einer Disziplinierung durch den Vorgesetzten gesteigert wurde; sodann ist für beide Arten von Clerks: für die der Second und die der First Division (wie die höheren Clerks jetzt heissen), eine Reihe von Amtspflichten festgestellt. Auch wird nunmehr eine Art von Kontrolliste in jedem Departement geführt: das sog. Attendance Book, in welchem genau täglich die Stunde aufgezeichnet wird, wann die Beamten ins Bureau kommen, und wann sie das Bureau verlassen. Bemerkenswert ist noch, dass seit 1890 nicht mehr die Treasury allein die Kontrolle von Reorganisationen innerhalb eines Verwaltungsdepartements führt, wie bis zu jener Zeit, sondern dass ein Komitee, bestehend aus vier Beamten, von dem Schatzamt für ein Kalenderjahr ernannt wird. Es besteht aus einem Vertreter der Treasury, der Civil Service Commissioners und zwei anderen Vertretern anderer Departements, immer soll aber auch ein Vertreter desjenigen Departements zugezogen werden, innerhalb dessen eine neue Stelte kreiert werden oder eine alte besser dotiert werden soll. Das Komitee heisst „consultative" und soll die

§ 247. Treasury darüber nur beraten, ob die Zustimmung zu einer Reorganisation innerhalb eines Departements zu geben sei. Bei Meinungsdifferenzen über die Notwendigkeit der Reorganisation zwischen dem Schatzamt und dem Chef des der Reorganisation bedürftigen Departements, entscheidet endgültig das Schatzamt, aber gewöhnlich nur nach vorhergehender Anhörung des „Consultative Committee" (S. 16—18 der Order vom 15. August 1890).

So hatte jede der drei genannten Kommissionen dazu beigetragen, dem englischen Staatsdienst immer mehr den Charakter eines modernen zu geben. Die Northcote-Kommission hat die berufsmässige Ausbildung, die Playfair-Kommission durch Einrichtung der Gehaltsstufen und Vorrückung innerhalb derselben nur auf Grund eines Zeugnisses des Vorgesetzten, eine Art Disziplinargewalt und eine einheitliche Dienstpflicht geschaffen, wonach nun jeder Beamte gehalten ist, wenn er zu den niederen Clerks gehört, sich unter bestimmten Voraussetzungen in ein anderes Departement übersetzen zu lassen.

Die Ridley-Kommission hatte dieselbe Einheitlichkeit der Dienstpflicht, die Disziplinargewalt sowie planmässige Gehaltsstufen für den „höheren Staatsdienst" vorzubereiten gesucht.

Nach 15 jähriger Erfahrung muss man aber sich eingestehen [1]), dass dies nur in sehr beschränktem Sinne gelungen ist. Das „alte Eisen" herrscht noch immer vor, und nicht die First Class Clerks der Order von 1890.

Drei wichtige Anomalien im heutigen höheren Staatsdienste sind geblieben.

Vor allen die, dass eine Einheitlichkeit des höheren Staatsdienstes noch immer ein leerer Wahn ist. (S. auch Parl. Papers 1894 Nr. 415 Nr. 8.) Nicht etwa dass wirklich ganz heterogene Dienstzweige der Verwaltung wie z. B. innere Verwaltung und Finanzwesen durch Barrièren von einander getrennt wären, die keine Transferierung von einem Dienstzweige in den anderen gestatteten, sondern solche Barrièren bestehen selbst innerhalb dessen, was wir Kontinentale als innere Verwaltung zusammenfassen: Sie bestehen zwischen Local Government Board, Board of Trade und Home Office, d. i. zwischen Ministerium für Selbstverwaltung, für Handel und Ministerium für Inneres.

Warum bestehen sie? Weil die Gehaltstufen innerhalb dieser Zentralstelle verschieden sind, sodass die Avancementaussichten in dem einen Departement ungleich günstiger liegen als in dem anderen [2]). Durch Ueberweisung eines höheren Beamten — mag sie durch Dienstesrücksichten noch so geboten sein — in ein anderes Departement, wo die Aussichten ungünstiger liegen, würde der betreffende überwiesene Beamte sehr geschädigt. Umgekehrt würde bei einer noch so nötigen Transferierung eines höheren Beamten in ein Departement mit besseren Avancementverhältnissen, die schon vorhandenen Anwärter auf die höhere Stelle sich sehr in ihren „Rechten" verletzt fühlen [3]).

Dazu kommt noch, dass die Rangkategorien innerhalb des höheren Staatsdienstes vollkommen verschieden sind. Dort heisst der eine First Class Clerk, der hier Principal Clerk ist, beide mit verschiedenen Gehältern; wie soll da ein vielleicht noch so nötiger Austausch der Beamten stattfinden!

---

1) Siehe auch darüber die Debatte im Unterhause (1903) Parl. D. vol. 120 p. 959 ff.

2) Parl. D. a. a. O. p. 962. So gilt der Dienst im Home office als besser besoldet, denn der im Local Government Board.

3) Zit. in Ninteenth century 1903 vol. 54 p. 335. Dieser Artikel, sodann der in derselben Zeitschrift von 1900 vol. 48 p. 42 ff. und schliesslich der in der Westminster Review von 1903 vol. 73 p. 874 ff. sind treffliche Skizzen dieser Anomalien des englischen Staatsdienstes.

§ 247. Ferner ist die Kontrolle des Schatzamtes bei Reorganisation von Zentralstellen, insofern es sich darum handelt, eine Amtsstelle der alten Garde durch die neuen First Class Clerks zu ersetzen, eine höchst mangelhafte, weil sie übermenschliche Diensterfahrung voraussetzt und nur von Leuten prästiert werden könnte, die ein Lebensalter wie Noah hätten. Und dann was versteht es auch z. B. von Armeeverwaltungsfragen und ihrer technischen Erledigung? Trotz der Bestimmung der Order von 1890, wonach ein beratendes Komitee über die streitigen Reorganisationsfragen sich schlüssig werden sollte, läuft alles schliesslich auf die Entscheidung der permanenten Spitze des Schatzamtes hinaus. Treffend sagt eine der Bureauspitzen des Schatzamtes von dessen Kontrolle in Reorganisationsfragen:

„The adequacy of Treasury control is a thing which requires a vast amount of knowledge which practicably no human being can acquire in the course of his official life . . In the case of the Army there can be no one man who understands the whole of the Army expenditure, it requires a number of men. So again in the case of the Navy, with the exception, perhaps, of one man, I do not know anybody who can be said to understand the whole of the naval expenditure“ [1]).

Schliesslich ist der Vorschlag der Ridley-Kommission, wonach das reine „Schreibgeschäft“ den niedern Clerks überlassen bleiben, während für die oberen Posten der Konzeptsdienst und die höhere Verwaltungstätigkeit vorbehalten bleiben sollen, keineswegs durchgeführt. Noch immer haben untergeordnetes Schreibgeschäft höhere Beamte und mitunter wichtige Verwaltungstätigkeit die niederen zu erledigen, was bei diesen grosse Missvergnügtheit hervorruft. Bezeichnend für diese Gemenglage ist, dass innerhalb dreier Jahre (21. März 1890 bis 18. Dezember 1893) von 112 vakant gewordenen Stellen des höheren Staatsdienstes 97 unbesetzt gelassen werden durften, weil man ihren Geschäftskreis auch durch niedere Beamten versehen lassen konnte. Schuld an diesem Uebelstande trägt vor allem der Ehrgeiz der Departementchefs, die in ihrem Departement zu leistende Arbeit sehr hoch einzuschätzen und dafür, ungebührlich viel, höhere Beamte verlangen.

Das heutige Amtsrecht. § 248.

I. Das Recht der Offices (s. dazu Renton, vol. 9 p. 276 ff.).

Der Erwerb des Amts vollzieht sich durch Ernennung gewöhnlich seitens der Krone. Diese Ernennung erfolgt entweder durch letters patent, wie z. B. bei den Lords der Admiralität, den höheren Richterämtern oder durch Uebergabe der Amtssymbole wie im Falle des Reichskanzlers oder der Staatssekretäre durch Uebergabe der Amtssiegel, oder durch warrant resp. commission unter königl. Handzeichen, wie im Falle der Ernennung von Kolonialgouverneuren u. s. w. Allerdings sagt die strenge Rechtsregel, dass jedes wirkliche Office nur durch schriftliche Urkunde vergabt werden kann (Rechtsfall M'Mahon v. Lennard 6. H. L. 970). Doch wird unangefochtene Ausübung des Amts schon seit altersher als Präsumption der ordnungsmässigen Bestallung angesehen (Renton a. a. O. und die dort zit. Rechtsfälle).

Die Beamten werden entweder auf Lebenszeit (during good behaviour), wie z. B. alle Richterämter des Supreme Court in England und Irland und des Court of Session in Schottland, oder (at pleasure) auf Widerruf verliehen.

Im allgemeinen pflegen gewöhnlich die Aemter auf Widerruf verliehen zu werden. Wo aber eine ausdrückliche Bestimmung fehlt, ist anzunehmen, dass ein von der Krone verliehenes Amt auf Lebenszeit verliehen sei. (In re Tufnell 1876. 3. Cl. D. 178.

1) Siehe Parl. Papers 1894 Nr. 515 p. 10.

§ 248. Shenton v. Smith [1895] App. Cas. 228. Dunn v. R. [1896] 71. Q. B. D. 116, Dightons Case 1 Vent. 82.)

Das Gehalt der Offices ist durchaus nicht nach einem einheitlichen Schema oder Plan geregelt. Als allgemeiner Rechtssatz gilt nur, dass alle Zessionen von Gehältern gegen Entgelt (sog. assignements) ebenso ungültig sind, als Verkauf- und Kaufverträge über Aemter. Diese letzeren hat insbesondere die Act 5 and 6 Edw. VI. c. 16 für Richterämter und 49 Geo. III. c. 126 für alle übrigen Aemter verboten. Dagegen kann im Falle des Bankrottes eines Beamten ein Teil seines Gehaltes zur Deckung der Masseschulden verwendet werden (s. 53 der Bancruptcy Act von 1883, 46 and 47 Vict. c. 52 s. 53).

Das Amt erlischt abgesehen von Tod auch durch die Amtsentziehung (Amotion or Suspension). Aemter, die auf Lebenszeit vergeben worden sind, können nur wegen pflichtwidriger Erfüllung der Amtspflicht, Nachlässigkeit in ihrer Erfüllung und Abstrafung wegen eines Delikts, das die Fortführung des Amts unmöglich macht (Anson II, 214 und 1 Burrow 539), entzogen werden. Zu diesen letzeren gehören jedenfalls diejenigen Delikte, welche als schwere Verbrechen (treason oder felony) bezeichnet werden; diese bewirken ex lege, wenn sie zur Verurteilung führen, den Verlust des Amts, die forfeiture (33/4 Vict c. 23 s. 2, 7). Der Verlust des Amts, das auf Lebenszeit vergabt ist, kann, wenn das Amt mittelst Patent vergabt war, nur im Prozess des Scire facias, also nur im Wege gerichtlichen Verfahrens durchgeführt werden (über das Scire facias s. Anson a. a. O.). Bei den übrigen auf Lebenszeit angestellten Beamten kann der Amtsverlust vom Oberen, das ist von der Krone, ausgesprochen werden; doch ist zur Ueberprüfung dieser Amtsentsetzung ein gerichtliches Verfahren gegeben, das der Entsetzte einleiten kann: nämlich das mittelst der Verwaltungsklage des „mandamus“, gerichtet auf Einsetzung in das Amt durch die dazu kompetente Autorität (Renton a. a. O. o. 9, 278).

Bei den bloss auf Widerruf verliehenen Aemtern findet eine Amtsentsetzung ohne weiteres statt. Dieselbe liegt auch schon in der Tatsache stillschweigend eingeschlossen, dass dem Amtsträger ein Nachfolger bestellt ist (Smith v. Lathom 1833, 9 Bing. 69, 692 und Hill v. Reg. 1854, 8 Moore PR. C. C. 138). Ein Disziplinarverfahren vor eigenen Disziplinarhöfen kennt das engl. Recht nicht.

Für die Kolonien ist den Kolonialgouverneuren durch 22 Geo III. c. 75 die Befugnis erteilt, Inhaber von Aemtern, die von der Krone unter Kontrasignatur des Kolonialsekretärs für die Kolonien in London verliehen worden sind, abzusetzen. Der Appell dagegen geht an das Privy Council. Hingegen sind die Juristen der Ansicht, dass sich dieses Appellrecht nicht bezöge auf Aemter, die durch Kolonialakte geschaffen oder vom Kolonialgouverneur verliehen werden.

Bezüglich der Richter in den Kolonien ist das Absetzungsrecht des Gouverneurs für die Kolonien, die nicht Selbstverwaltung haben, ohne weiteres anerkannt. Dagegen erheben die selbstverwaltenden Kolonien den Anspruch, dass nur auf Adresse der legislativen Körperschaften hin eine solche Absetzung vorgenommen werden könnte. Der Rechtszustand ist aber heute der, dass dem Gouverneur kein Absetzungsrecht eingeräumt ist (ausgenommen in Victoria, der austral. Kolonie, durch deren Supreme Court Act von 1890 S. 14 dieses Recht dem Gouverneur eingeräumt ist).

Die Absetzung kann also in den selbstverwaltenden Kolonien nur durch Adresse der Legislatur, gerichtet an die Krone in London, erfolgen; doch kann der Kolonialgouverneur wie im Judge Bothby Case die Verwerfung der Adresse anraten, was für die engl. Praxis d. i. den König unzulässig wäre. Für Canada ist ausdrücklich durch die British North America Act von 1867 S. 99 vorgeschrieben, dass auf Adresse des

Senats und der Commons des Dominion of Canada der Generalgouverneur die Absetzung von Richtern vornehmen könne. Ein Appell nach London in diesem Falle ist ausgeschlossen (Renton a. a. O. I, 247 f. und Todd, Parliamentary Government in the Br. Colonies 2. Ed. 1894 p. 838). § 248.

II. Das Recht des Civil Service.

Angehöriger des Civil Service und zwar des permanenten Civil Service kann gewöhnlich nur derjenige werden, der eine Staatsprüfung bestanden und ein Zertifikat hierüber von der Civil Service Commission erhalten hat. Doch kann auf Grund rechtlicher Ermächtigung (S. VII. der Order vom 4. Juni 1870), wenn der Departementchef in Verbindung mit dem Schatzamt übereinstimmt, die Civil Service Commission von der Notwendigkeit einer Prüfung dort dispensieren, wo ausserordentliche Fachkenntnis verlangt wird, die man im gewöhnlichen Lauf des Staatsdienstes nicht erlangen kann[1]).

Die Civil Service Commission ist eine Behörde bestehend aus zwei Commissioners, die besoldet sind, einer Zahl von Clerks, Examiners (Prüfern) und einem Registraturbeamten. Die Vertretung der Behörde im Parlament ist in der Weise vorgesorgt, dass einer der Civil Service Commissioners Lord ist und als solcher dem Oberhause angehört (H. D. vol. 227 p. 513 und Todd II, 329).

Diese Behörde prüft, resp. lässt nun die Kandidaten gegen Zahlung von Staatsprüfungsgeldern[2]) (entrance fees) auf die Voraussetzungen vom Staatsdienst prüfen:

1. die wissenschaftliche Befähigung, nach Regulativen, wie sie von den Civil Service Commissioners im Vereine mit den Departementchefs und unter Genehmigung des Schatzamtes festgestellt werden (S. IV der Order vom 4. Juni 1870). Die Prüfung besorgen besondere Examiners und Assistant-examiners[3]). Je nach dem verlangten höheren oder niederen Bildungsnachweis unterscheidet man die Clerks als solche der I. und der II. Division.
2. Die Altersgrenzen sind für jedes Department und für die verschiedenen Arten von Clerks (das ist Clerk 1. und 2. Klasse, First und Second Division Clerks) verschieden vorgeschrieben: mindestens 22. und höchstens 24. Lebensjahr für den Eintritt (S. 2 der Order vom 15. August 1890), wo nicht abweichende Normen von den Departementchefs festgestellt sind;
3. die körperliche Befähigung[4]).

---

1) In diesem Falle werden von den Civil Service Commissioners Zertifikate ohne vorangegangene Prüfung ausgestellt. Die Zahl derselben beträgt zwischen 1870—1894: 3879. (Parl. D. [1896] vol. 38 p. 203). Es handelt sich dabei meist nur um die sog. Staff Appointments.

Dass diese noch heute existieren und zwar die Bedeutung haben, dass die dazu gerechneten Personen kein Prüfungszertifikat eines upper division Clerk nötig haben: siehe Parl. D. vol. 94 (1901) p. 264. Die Staff Appointments sind von der upper division scharf geschieden in der Treasury Minute vom 10. August 1889.

2) Dieselben werden zur Bestreitung der Kosten des Examining Department verwendet. Parl. D. vol. 114 p. 1227.

3) Ueber deren Eigenschaften s. Parl. Deb. vol. 133 p. 1426; „High distinction in some branche or branches of study according the need of the service at the time." Auch gelegentliche Prüfer können zugezogen werden. Nach dem letzten Report der Civil Service Commission (C. P. 1905 Nr. 2656) wurden 1904 einmal (August) 212 Kandidaten für die First Class Division und 1373 Kandidaten für 120 Stellen der Second Class Division geprüft.

4) Mitunter wird, wenn die körperliche Tauglichkeit fürs erste Mal nicht befriedigend ausfällt, sie ein zweites Mal bei demselben Kandidaten nachgeprüft; so sind von 150 Kandidaten, deren körperliche Tauglichkeit vorerst ungenügend gewesen, 84 im Jahre 1904 noch einmal untersucht und für tauglich befunden. Report a. a. O.

§ 248. Mit dem Zertifikat, das ihm als Prüfungszeugnis ausgehändigt wird[1]), tritt er vor den Departementchef oder wird, wenn er bloss „niederer Clerk" sein soll, vor jenen Chef geschickt, für den er nach Meinung der Civil Service Commission passt (S. 8 der Order vom 29. November 1898). Im betreffenden Departement muss er eine Probezeit (probation) von einem Jahre durchmachen, wenn er niederer Clerk ist (S. 10 der oben zit. Order). Ein höherer Clerk muss eine Probezeit von zwei Jahren durchmachen (S. 3 der Order vom 15. August 1890). Nach dieser Probezeit wird der Clerk erst „definitiv" oder, wie die Order sagt, „finally appointed to the Public Service".

Die Anstellung erfolgt durch den Chef des Departements, das ist gewöhnlich ein Minister. Sie vollzieht sich ganz formlos. Aus der Anstellung durch den Minister ergeben sich gar keine Rechtsbeziehungen zwischen Ansteller und Angestellten, insbesondere keine „kontraktlichen", wie die englische Rechsterminologie sagt (Renton a. a. O. 3. p. 42: „In this as in other branches of the public service, the relation between superior and subordinate is not contractual in its nature; all alike are servants of the crown"). Daher kann auch ein Clerk seinen Departementchef nicht auf Zahlung des rückständigen Gehalts klagen, wie dies auch im Rechtsfall Ridley gegen Lord Palmerston im Jahre 1822 (3 B. und B. 275) festgestellt wurde.

Der im Civil Service Angestellte ist ad nutum seines Vorgesetzten absetzbar. Das ist das formale Recht. Wie dies durch die Parteisitte des Konventionalismus umgebildet, ja in sein Gegenteil verkehrt worden ist, werden wir gleich weiter unten sehen. Ein Teil der Angehörigen des Civil Service hat eine allgemeine Dienstpflicht d. h. sie müssen sich je nach Bedarf, wenn sie z. B. in einem Departement überflüssig

---

1) Ein solches Zertifikat lautet:

Whereas by an Order of Her late Majesty Queen Victoria in Council dated 4th June, 1870, as amended by a subsequent Order of 19th August, 1871, it is provided that no person, except as therein excepted, shall be employed either permanently or temporarily in any Department of the Civil Service until a Certificate of Qualification shall have been issued by the Civil Service Commissioners.

And Whereas X. Y. ....

....

hereinafter called the candidate whom it is proposed to appoint to the situation of

a. I. (or Second Division) Clerk ....

....

....

has been examined under the directions of HIS MAJESTY'S CIVIL SERVICE COMMISSIONERS;

AND WHEREAS the said CIVIL SERVICE COMMISSIONERS have ascertained respecting the said candidate.

THAT he is within the limits of age prescribed for the situation to which he desires to be admitted;

THAT he is free from any physical defect or disease which would be likely to interfere with the proper discharge of his duties;

THAT his character is such as to qualify him for such situation; and

THAT he possesses the requisite knowledge and ability to enter on the discharge of his official duties;

Now this is to Certify that the said candidate is qualified to be admitted on probation to the situation above-mentioned.

DATED this .... day of
.... One thousand
nine hundred and

Dated of Birth as stated to the Commissioners.

geworden sind (redundant), in ein anderes versetzen lassen. Ausdrücklich vorgeschrieben § 248. ist dies nur für die niederen Clerks, die der sogenannten Second Division (S. 11 der Order vom 29. November 1898). Es kommen keine Versetzungen der höheren Clerks in andere Departements vor (Second Report on Civil Establishments a. a. O. Ev. 10 459).

Zu den Amtspflichten gehört vor allem, dass sich die Angehörigen des Civil Service von jeder politischen Betätigung fernhalten[1]). Ausdrücklich ist durch Order in Council vom 28. November 1884 vorgeschrieben[2]), dass jeder derselben seine Stellung und sein Amt niederlegen muss, wenn er als Wahlkandidat für das Unterhaus auftritt. Doch darf er politischen Vereinen[3]) jeglicher Art, sofern sie nicht ungesetzlich, angehören. Kein Angehöriger des Civil Service darf sich an einer Handelsgesellschaft beteiligen oder ein Amt innerhalb einer solchen annehmen, wenn ihn solche Beteiligung innerhalb der gewöhnlichen Amtsstunden (10 Uhr vormittags bis 6 Uhr nachmittags) in Anspruch nehmen könnte (S. 11 der Order vom 21. März 1890 und vom 15. August 1890). Das ist aber auch die einzige Schranke, die im Verhältnis zu dem deutscher Rechtsauffassung geläufigen Verbote, Gewerbe oder Handel, oder einen Nebenberuf ohne Genehmigung des Vorgesetzten, zu treiben, geringfügig ist[4]).

Faktisch aber kann infolgedessen kein dem permanenten Staatsdienst Angehöriger, also kein sogenannter Civil servant, einer Handelsgesellschaft oder Erwerbsgenossenschaft seine Kräfte weihen, ausgenommen etwa einem Konsumvereine oder dergleichen mehr (s. darüber und zum folgenden Edinburgh Review vol. 193 [1901] p. 378 ff.).

Anders dagegen steht es mit den Ministern und denjenigen Departementchefs, die mit dem Kabinette ihr Amt wechseln. Nichts steht im Wege, dass diese mit ihrer Ministerstellung die eines einträglichen „Direktorpostens“ verbinden, und so wurde wiederholt darüber geklagt, dass solche Verbindungen sehr häufig vorkämen (Parl. D. 4. ser. vol. 66 pp. 971—1051, vol. 88 pp. 397—476 und Report of select Committee of the House of Commons on Members of Parliaments Personal interest C. P. 1896 Nr. 274). So wurde 1899 behauptet, dass im damaligen Ministerium von etwa 44

1) Verboten ist ihnen nicht bloss Teilnahme an der Parteipolitik, sondern auch Teilnahme an jeglicher Diskussion öffentlicher Angelegenheiten. Siehe Parl. D. vol. 54 p. 489 und vol. 133 p. 1307—1309. Dass auch Betätigung in der Kommunalverwaltung sogar als county councillor durch eine Treasury Minute von 1894 ausgeschlossen ist, siehe Parl. D. vol. 68 p. 538. Doch kann der Departementchef Ausnahmen zulassen. Ein ausdrückliches Verbot liegt nicht vor, nur das Gebot, die vorgeschriebenen Amtsstunden einzuhalten, was mit der Tätigkeit in der Selbstverwaltung wenig vereinbar ist. Siehe Parl. D. (1894) vol. 26 p. 1569 und vol. 28 p. 1237 f. Für Schottland scheint diese Amtspflicht nicht so streng beobachtet zu werden. Siehe Parl. D. vol. 68 p. 1374.

2) Doch ist diese Verordnung durch kein Gesetz ermächtigt, sondern kraft der Dienstgewalt der Departementschefs (richtiger: königl. Prärogative) ergangen. So sagte der Kronjurist (Solicitor General) am 18. Mai 1893, Parl. D. vol. XII p. 1241: „There are no Acts of Parliament unrepealed, that deal specially with the electoral privileges of Civil servants. Whatever regulations are made with reference to the action of subordinate officials in the Civil Service, are made not under authority of any section of an Act of Parliament, but under the inherent authority of Heads of Departments to make regulations for discipline and government of those under their control.“

3) Siehe H. D. vol. 323 (1888) p. 383 (First Lord of Treasury): „and it must distinctly understood that while a wide discretion is left to Civil servants as to the Political Organizations to which they may belong in their private capacity, they are not at liberty to join any Association which is illegal.“ Es steht aber auch nicht im Ermessen der Departementchefs, zu bestimmen, welchem politischen Verein der betreffende Beamte angehören darf und welchem nicht, H. D. vol. 324 (1888) p. 51. Nur den Finanzbeamten scheint jegliche Teilnahme an politischen Vereinen verboten zu sein, H. D. vol. 323 p. 1090.

4) Parl. D. vol. 116 (1903) p. 445.

§ 248. Political officers nicht weniger als 25 Direktorstellen grosser Geschäftsunternehmungen inne hätten. Das Verfehlte liegt auf der Hand. Man denke sich einen Kriegsminister, der an einer Waffenfabrik, einen Finanzminister, der an einer auf der Börse spekulierenden Bank beteiligt ist, und dergleichen mehr. Ein Mitglied des Unterhauses drückte in den zitierten Unterhausdebatten dieses Missverhältnis sehr drastisch mit den Worten aus: „If Ministers of the Crown are allowed to have large interests, direct or indirect, in firms providing munitions of war, I know no greater danger to the peace of the country or its security. It is not that any Minister you can imagine sitting in this House would ever deliberately, for the sake of promoting his own private interests, engage in war .... But there is again the subtile influence of the constant action of a man's permanent interest upon his judgement. It does give him a bias without knowing it."

Kräftige Premiers, wie z. B. Gladstone einer war, verboten ihren Regierungsmitgliedern die Beteiligung an Handelsgesellschaften. Auch Lord Salisbury versuchte Aehnliches bei seinem Regierungsantritte von 1895. Aber mit welch geringem Erfolg. das zeigen die oben zitierten Unterhausdebatten von 1899.

Das Merkwürdige ist, dass trotz alldem die Burkesche Act von 1782 zu Recht besteht, wonach ein Unterhausmitglied keinen Vertrag mit der Regierung abschliessen und auch keinen Anteil an solchem Vertrage haben darf (22 Geo. IV. c. 35). Wenn er aber, sagen wir $^9/_{10}$ solcher Aktien von Unternehmen, die mit der Regierung abschliessen, besitzt, Direktor der Aktiengesellschaft wird und die Anteilscheine geschickt auf als Strohmänner benützte Verwandte verteilt, so darf er dies ohne weiteres tun.

Zu den Amtspflichten gehört ferner die Amtsverschwiegenheit und die Pflicht zur Leistung von täglich 7 Arbeitsstunden. Der jährlich zu bewilligende Urlaub beträgt für die II. Division 14 Tage, für die I. Division 36—48 Tage (S. 8 und 7 der zit. Order von 1890). Das Gehalt ist vorläufig nur für die niederen Clerks (Second Division) einheitlich geregelt, für die höheren Clerks nur soweit, als in den betreffenden Departements das Playfairschema akzeptiert ist.

Es ist im allgemeinen für die Second Division ein Anfangsgehalt statuiert, das 70 £ beträgt. Nun wächst das Gehalt staffelförmig mit der jährlichen Dienstzeit und zwar von 70—100—190—250 £. Doch muss man immer, wenn die Staffel von 100 resp. 190 resp. 250 £ erklommen werden soll, ein Zeugnis des unmittelbaren Amtsvorgesetzten (gewöhnlich der höhere Clerk, der den Amtsraum des Bewerbers überwacht, und ausserdem der Abteilungschef des Departements, einer der permanenten Unterstaatssekretäre) über die gute Amtsführung beibringen. Im übrigen erfolgt das Aufrücken innerhalb der Gehaltsstaffel bis zu 250 £ nach dem Dienstalter (by seniority). Man erreicht durchschnittlich in dem 25. Dienstjahre das Gehalt von 250 £ (2. Report on Civil Establ. a. a. O. p. XVI) (s. auch S. 3—5 der Order vom 21. März 1890).

Ein Gehalt von mehr als 250, das durch jährliche Gehaltszulage bis zu 350 £ sich steigern kann, wird sich nur dann ergeben, wenn besonderes Verdienst vorliegt (S. 6 der zit. Order: „according to positive merit and not according to seniority").

Auch kann ausnahmsweise bei besonderen Leistungen eine Erhebung des „niederen" Clerks in die „First Division", oder was dieser gleichkommt, erfolgen. Jedoch nur nach einer Dienstzeit von acht Jahren und auf Grund eines Zertifikats, das die Civil Service Commission auf Anempfehlung des Departementchefs[1]) und des Schatzamts

1) Die Initiative muss vom Departmentchef ausgehen, Parl. D. vol. 68 p. 280. Dass dies aber nicht sehr häufig geschieht, siehe die Unterhausdebatte vom 14. Mai 1893, Parl. D. vol. 11 p. 1681 ff., insbes. 1691. Die in der Lower Division zugebrachte Dienstzeit wird immer bei der Pensionierung mit angerechnet. Desgleichen, wenn sich der Clerk der Lower

auszustellen hat (S. 12 der zit. Order).

Die Gehaltskala in den einzelnen Zentralstellen ist für die höheren Clerks sehr verschieden. Es gibt Departements, in denen das Anfangsgehalt des Clerks 250 £ beträgt und bis zu 1200 £ anwächst (2. Rep. a. a. O.).

Die Ridley-Kommission hat folgende Gehaltsstufen für die „First Division" vorgeschlagen:

Anfangsgehalt:

3. Grad: 200 £ und jährliche Zulage von 20 £ bis zu 500 £
2. Grad: 600 £ „ „ „ „ 25 £ bis zu 800 £
1. Grad: 850 £ „ „ „ „ 50 £ bis zu 1000 £

und seit 1890 geht man daran, diese einheitliche Gehaltsskala überall durchzuführen. Vorläufig ist man aber noch sehr weit vom Ziele entfernt[1]).

Die Entlassung eines Beamten kann de jure jederzeit erfolgen. Der Departementschef kann jeden Beamten jederzeit entlassen, wenn es das öffentliche Wohl erheischt. Wie fest aber einmal ein angenommener Clerk im Sattel sitzt, geht am besten daraus hervor, dass man sich für gewöhnlich scheut, auch erwiesenermassen untüchtige Clerks zu entlassen, weil sonst das ganze Unterhaus hinter den Fersen des Departementchefs ist (Second Report a. a. O. E. V. 10541 ff.), und dass die Order in Council vom 15. August 1890 (konfirmiert für alle Civil Servants durch die Klausel 18 der Order vom 29. November 1898) in clause 10 zur zwangsweisen Versetzung in den Ruhestand den Departementchef noch besonders ermächtigen musste. Diese letztere kann namentlich dann erfolgen, wenn der Amtsträger das 65. Lebensjahr erreicht hat. Dass zu dieser zwangsweisen Versetzung in den Ruhestand ausdrückliche Vorschrift nötig war, zeigt am besten, wie wenig in der Praxis der Rechtssatz geübt wird, wonach der Departementchef ohne weiteres die Amtsentsetzung des Civil Servant herbeiführen kann.

III. Das englische Pensionsrecht der Staatsbeamten.

Dasselbe ruht heute im wesentlichem auf den beiden Gesetzen von 1859 (22 Vict. c. 26) und von 1887 (50/1 Vict. c. 67). Das erste Gesetz in dieser Materie, das aus der Regierungszeit Wilhelm IV. von 1834 stammt (4/5 Will. IV. c. 24), ist heute bis auf einige wenige, unbedeutende Punkte obsolet.

Es ist folgendes Rechtens. Dreierlei Arten von Entschädigungen, die nach abgelaufener Dienstzeit dem Beamten resp. seinen Hinterbliebenen gewährt werden, sind zu unterscheiden: das eigentliche Ruhegehalt (superannuation allowance), sodann die compensation allowance, das ist die Entschädigung, die ein Beamter für den Verlust des Amts erhält, der durch Aenderungen der Behördenorganisation notwendig geworden war; schliesslich das Witwen- und Waisengeld, sog. compassionate allowance. Ausserdem kommen noch eine Reihe von Extravergütungen (gratuities) in Betracht, die wir gleich nachher kennen lernen werden.

1. Das eigentliche Ruhegehalt, die superannuation allowance.

Jeder Civil Servant, der ein Ruhegehalt ansprüchig macht, muss das Certificate nachweisen, das er vor Eintritt in den Staatsdienst von den Civil Service Commissioners ausgestellt erhalten; sodann dass er seine gesamte Zeit vom Diensteintritt an im Staatsdienst verbracht und sein Amtseinkommen ausschliesslich aus Staatsmitteln bezogen, schliesslich dass er mindestens 10 Jahre dem Staate gedient hat. Hat er sich vor dem 60. Lebensjahre aus dem Staatsdienst zurückziehen müssen, so muss er ent-

---

Division aus eigener Initiative der Prüfung für den höheren Staatsdienst unterzieht. Parl. D. vol. 82 p. 283.

1) Zwischen 1891—1899 wurden bloss 124 solcher neuer „I. Class Clerks" angestellt, Parl. D. vol. 75 (1899) p. 850.

§ 248. weder ein ärztliches Zertifikat vorweisen, dass er aus Gesundheitsrücksichten unfähig ist, sein Amt weiter zu verwalten, es wäre denn, dass er noch vor jenem Zeitpunkte, das ist vor dem 60. Lebensjahre, wegen Dienstunfähigkeit seines Amtes enthoben worden. Das Schatzamt stellt jedenfalls, wenn der die Pension Ansprechende aus Gesundheitsrücksichten sein Amt niedergelegt hat, eine besondere Untersuchung des Gesundheitszustandes an, in Gemässheit der Schatzamtsverordnung vom 10. Dezember 1892 (Highmore, Inland Revenue Regulation Acts, London 1896, p. 149). Erlangt der betreffende Beamte in diesem Falle seine Gesundheit wieder, so kann er wieder zum Dienst einberufen werden; er hat aber kein Recht darauf[1]). Das Ruhegehalt beträgt $^{1}/_{60}$ der Dienstbezüge des letzten Dienstjahres für jedes wirklich abgeleistete Dienstjahr; es kann höchstens $^{40}/_{60}$ betragen.

Dieses Normalruhegehalt kann aber auch gekürzt werden, wenn der Beamte sein Amt schlecht verwaltet hat.

Anderseits kann es auch eine Steigerung über die normale Skala hinaus erfahren, wenn der Beamte ganz besonders sich im Staatsdienste hervorgetan oder wenn er sich im Dienste seine Dienstuntauglichkeit zugezogen hat. Die in diesem Falle zu beobachtende Skala ist durch besondere Schatzamtsverordnung, die auf Grund des Gesetzes von 1887 (S. 591) im September 1887 erlassen worden ist, geregelt (Highmore a. a. O. 173).

Auch sonst kann eine Steigerung des Ruhegehalts, aber allerdings nur nach der Normalskala, erfolgen, wenn der Beamte zur Ausübung seines Amtes nur durch den Besitz einer besonderen berufsmässigen oder fachtechnischen Vorbildung befähigt war. In diesem Falle wird dem Pensionsansprüchigen ausser der wirklich geleisteten Dienstzeit eine Reihe von Jahren in Anrechnung gebracht, deren Zahl nach der Art des Amts u. s. w. wechselt.

In ähnlicher Weise werden in Gemässheit der Act 39/40 Vict. c. 53 Staatsbeamten, welche in ungesunden Klimaten sich aufhalten müssen, für Pensionszwecke je zwei für drei Jahre angerechnet (S. 222).

Vor Ableistung eines 10. Dienstjahres kann überhaupt keine Pension angesprochen werden. Doch kann im Gnadenwege dem Beamten eine Abfindungssumme (gratuity) gewährt werden, die dann so vielmal den letzten Monatsgehalt beträgt, als der Beamte Dienstjahre aufzuweisen hat.

Jeder Beamte, der ein Ruhegehalt vor dem 60. Lebensjahre bezieht, muss, wenn seine Gesundheit es gestattet, jedes ihm neu übertragene Amt übernehmen. In diesem Falle wird ihm nach Vorschrift der Treasury ein Abzug am Ruhegehalt gemacht, da er nicht unbilligerweise volles Ruhegehalt und neues Gehalt gleichzeitig beziehen kann. Doch kommen auch Ausnahmen bei besonderen Verdiensten vor (Highmore 173).

2. Die Compensation Allowance.

Dieselbe wird, wie gesagt, den Inhabern von Aemtern, welche infolge einer Reorganisation der Behörden um ihr Amt kommen, gewährt.

Zu seinem Ruhegehalt, das er normaler Weise zu beziehen hätte, wobei auch Dienstzeit unter fünf Jahren Pensionsansprüche verleiht, bekommt er noch ausser den entsprechenden Sechzigsteln eine Reihe von Zuschlagsjahren und zwar:

bei einer effektiven Dienstzeit von	unter 5	Jahren	1 Zuschlagsjahr,
„ „ „ „ „	5—10	„	3 „
„ „ „ „ „	10—15	„	5 „
„ „ „ „ „	15—20	„	7 „
„ „ „ „ „	über 20	„	10 „

1) Parl. D. vol. 109 (1902) p. 684.

3. Das Witwen- und Waisengeld (Compassionate allowance). § 248.

Ein solches wird nur für den Fall gezahlt, als der verstorbene Beamte in Ausübung seiner Dienstpflicht ums Leben gekommen ist. Der Tarif ist auf Grund gesetzlicher Ermächtigung (S. 1 der Act von 1887: 50/1 Vict. 67) mittelst Treasury Warrant vom September 1887 vorgeschrieben (s. Highmore a. a. O. S. 171) wie folgt: Witwen von Gefängnisbeamten, Irrenasylbeamten und den in den Werkstätten der Flotte und des Heeres Beschäftigten (Skala I) erhalten $^{10}/_{60}$ des ehemaligen Gehaltes, mindestens 15 £ jährlich, ausserdem für jedes Kind bis zur Erreichung des 15. Lebensjahres $^{1}/_{6}$ der Witwenpension, zusammen aber für alle Kinder nicht mehr als die Witwenpension. Hinterbliebene Witwen aller übrigen Staatsbeamten erhalten: $^{10}/_{60}$ des Gehalts, nicht mehr als 10 £ jährlich, und für jedes Kind unter 15 Jahren so vielmal 1 £, als dieses Lebensjahre zählt, für alle zusammen aber nicht mehr als 50 £ und nicht weniger als 10 £ jährlich. (Skala II). Nach Skala III wird die Witwenpension von Beamten, die nur gemietet waren, berechnet. Sie beträgt für die Witwe $^{8}/_{10}$ des Gehalts, höchstens 10 £ jährlich, für jedes Kind bis zur Vollendung des 15. Lebensjahres 16 sh. für jedes Lebensjahr, doch zusammen für alle Kinder nicht mehr als 40 £ und nicht weniger als 8 £ jährlich.

Alle Pensionen werden aus der Staatskasse gezahlt. Abzüge an Gehalt für die Zwecke eines Beitrags zur Pension, wie sie bis 1857 üblich waren, sind durch 20/1 Vict. c. 37 abgeschafft.

Diejenigen Beamten, welche nicht zum permanenten Staatsdienst gehören, sondern mit jeder Regierung wechseln, also vor allem die Minister und die parlamentarischen Unterstaatssekretäre u. a. m., haben ein eigenes Pensionsschema nach der Political Offices Pension Act 1869 (32/3 Vict. c. 60). Das Gesetz findet jedoch keine Anwendung auf den Lordkanzler und nicht auf die beiden Kronjuristen, den Attorney- und Solicitor General, wohl aber auf den Generalauditeur der Armee, judge advocate general (S. 1). Grösstenteils werden diese Pensionen aus dem Consolidated Fund gezahlt (S. 5. und 8). Die Höhe der Pension beträgt:

Natur des Amts	Höhe der Pension
1. First Lord der Admiralität und jeder Träger der oben genannten Minister u. a. mit einem Gehalt von mindestens 5000 £	höchstens 2000 £ und nur nach mindestens 4 Dienstjahren.
2. Aemter mit einem Gehalt von 2000 bis 5000 £	höchstens 1200 £ und nur nach mindestens 6 Dienstjahren.
3. Aemter mit einem Gehalt von 1000 bis 2000 £	höchstens 800 £ und nur nach mindestens 10 Dienstjahren.

Gefordert wird hierbei durchaus nicht, dass die Dienstzeit ununterbrochen gewesen sei. Alle anderen daneben bezogenen Staatsgehälter und Pensionen werden auf jene politische Pension angerechnet und von ihr in Abzug gebracht. Ausserdem muss, wer eine solche „politische Pension" anspricht, nachweisen, dass er für seinen Lebensunterhalt auf deren Bezug angewiesen ist (Act 1834: 4/5 Will, IV. c. 23 S. 8 und 1869 Act zit. S. 7).

Dieser Nachweis ist essentiell. Eine Vergabung der Pension an Mitglieder der Oppositionspartei, die ehemals Minister waren, durch die Regierung ist nicht üblich (Morley, Gladstone III p. 107 f. Note). Sie kann nach der Parteisitte nur durch die Parteifreunde, wenn sie wieder zur Regierung gelangen, erfolgen. Glad-

§ 248. stone schreibt darüber (a. a. O.): „You are probably aware that during the 50 years which have passed since the system of political and civil pensions was essentially remodelled, no political pension has been granted by any minister except to one of those with whom he stood on terms of general confidence and cooperation . . . .“

Als Grund hierfür führt er an: die notwendige Prüfung der Privatverhältnisse und die beschränkte Zahl der zu vergebenden Pensionen (12), welche es natürlich nötig macht, eine Auswahl unter konkurrierenden Kandidaten vorzunehmen, was beides eigentlich nur die Parteifreunde, wenn sie am Ruder sind, tun könnten. Er selbst sagt: „The examination of private circumstances, such as I consider the Act to require, is from its own nature difficult and invidious: but the examination of competing cases in the exofficial corps is a function, that could not, I think, be discharged with the necessary combination of free responsible action, and of exemption from offence and suspicion. Such cases plainly may occur.“

Für den Kolonial- und Diplomatendienst gelten einige Besonderheiten (s. oben S. 219 und 228 Anm.).

Desgleichen für die Richter des Reichs, die der obersten Gerichtshöfe und die County Court judges. Deren Pension ist, wie ihr Gehalt, auf den Consolidated Fund gewiesen, unterliegt also nicht alljährlicher parlamentarischer Bewilligung, die Richter der obersten Reichsgerichte (der High Court und Court of Appeal) werden mittelst königlichem Patent zur Ruhe gesetzt und zwar auf eigenen Wunsch nach 15 jähriger Dienstzeit oder beim Eintritt dauernder körperlicher oder geistiger Schwäche des Amts zu walten (s. 14 der zit. Act) (36/7 Vict. c. 66 s. 13 und 15). Die County Court judges werden auf Anempfehlung des Lord Kanzlers vom Schatzamt mit Pension ausgestattet, wenn sie dauernd unfähig sind, ihres Amts zu walten. Die Pension beträgt höchstens $^2/_3$ ihres Jahresgehalts (51/2 Vict. c. 43 s. 24).

Besonderheiten gelten ferner für Militärpersonen und die Polizei. Letztere wird aus einem für das ganze Königreich bestehenden Pensionsfonds, zu dem die Kommunalverbände und der Staat beitragen, versorgt (Act von 1890: 53/4 Vict. c. 45 und von 1893: 56 Vict. c. 10).

Für die Kommunalbeamten existiert keine von Staats wegen angeordnete Altersversorgung. Nur für die von den Armenunionen angestellten Beamten ist durch Pensionsgesetz (Poor law officers Superannuation Act 1896: 59/60 Vict. c. 50) Vorsorge getroffen. Danach ist folgendes Rechtens:

I. Die Pensionsberechtigung tritt ein, wenn der Beamte infolge körperlicher oder geistiger Schwäche sein Amt zu versehen ungeeignet wird oder wenn er das 60. Lebensjahr erreicht hat und 40 Jahre bereits im Dienst ist oder wenn er 65 Jahre alt geworden ist.

II. Auch wider seinen Willen kann die Zurruhesetzung eintreten, wenn der Beamte das 65. Lebensjahr erreicht hat und die Kommunalbehörde es im öffentlichen Interesse für angemessen findet.

III. Die Skala des Ruhegehalts ist: $^{10}/_{60}$ seines Gehalts der letzten 5 Jahre nach 10 Jahren, und fortschreitend $^1/_{60}$ für jedes Jahr bis zu $^{40}/_{60}$ als Maximum.

IV. Jeglicher Dienst bei einer Kommunalbehörde oder einer Behörde, deren Befugnisse auf eine Kommunalbehörde übertragen werden, wird in das pensionsberechtigende Alter eingerechnet.

V. Wer infolge eines Delikts von betrügerischer Art seines Amtes verlustig wird, verliert den Pensionsanspruch, wenn nicht die Kommunalbehörde im Gnadenwege ihm seine selbst gezahlten Pensionsbeiträge zurückzugeben vorzieht.

VI. Dem vorgesetzten Ministerium (der Selbstverwaltung) muss alljährlich ein

Ausweis über die gewährten Ruhegehälter eingereicht werden. § 248.

VII. Der Pensionsfonds ist auch durch Beiträge der Interessenten (Armenpflegebeamten) teilweise aufzufüllen. Diese betragen:

für einen Beamten von 1—5 Dienstjahren 2 % seines Jahreseinkommens
„ „ „ „ 5—15 „ 2½% „ „
„ „ „ „ über 15 „ 3 % „ „

Im übrigen trägt die Armenpflegeunion die Pensionslast.

VIII. Streitigkeiten über die Berechtigung des Pensionsanspruches zwischen dem Pensionsnehmer und -geber werden vom Ministerium der Selbstverwaltung (dem Local Government Board) entschieden und zwar endgültig, d. h. mit Ausschluss des ordentlichen Rechtsweges.

Ein dem Parlament 1888 unterbreiteter Gesetzentwurf, der die Pensionsberechtigung aller Kommunalbeamten betraf und auf sie die obigen Bestimmungen ausdehnen wollte, hatte kein Glück. Es wurde nur durch Gesetz von 1898 (60/1 Vict. c. 57 S. 2, 6—11) den Volksschullehrern Pensionsberechtigung gewährt[1]). Desgleichen fiel ein im Jahre 1904 eingebrachter Entwurf, wonach die Einführung der oben genannten Normativbestimmungen fakultativ den Kommunalbehörden freigestellt war, und jeder Beamte sich davon eximieren konnte.

Ob Pensionen in Exekution gezogen werden können, hängt davon ab, ob sie im Gesetz verboten ist oder nicht. Für einzelne Beamtenkategorien ist sie verwehrt, für andere nicht (Lucas v. Harris 1886, 18 Q.B.D. 127). Im Prinzip steht fest, dass dort, wo die Zession und Veräusserlichkeit der Gehalts- und Pensionsansprüche nicht ausdrücklich verwehrt ist, sie zu Recht besteht (s. Highmore a. a. O. p. 161 und die dort zitierten Rechtsfälle). Verwehrt ist sie den Steuerbeamten, Zollbeamten (39/40 Vict. c. 36 S. 3 und 45/6 Vict. c. 72 S. 3), ferner den Offizieren und deren Witwen (44/5 Vict. 58 S. 141), schliesslich in Ruhestand getretenen Pfarrern (nach 34/5 Vict. c. 44 S. 10). Doch gilt die Unveräusserlichkeit des Pensions- und Gehaltsanspruchs nur, soweit solche in Betracht kommen, nicht für blosse Abfindungssummen.

Pensionen kann der Staat im Abfindungswege ablösen (sog. commutation), doch nur bei Offizieren der Armee und Flotte und bei Personen, die die compensation allowance beziehen (Act von 1871, 34/5 Vict. c. 36 und Act von 1882 45/6 Vict. c. 44). Die Ablösungssummen können immer in Exekution gezogen werden (Crowe v. Price 1888, 22 Q.B.D. 429).

IV. Die Haftpflicht der Staatsbeamten.

Der oberste Grundsatz des englischen Rechts in dieser Frage ist, dass jeder Beamte prinzipiell für jede seiner Handlungen, gleichviel ob er sie als Privatmann oder in Ausübung seines Amts gesetzt hat, verantwortlich ist (Dicey, Law of the Constitution, 6th. ed. p. 189 und Anson II, 477). Es gibt im englischen Recht keine Deckung durch den Auftrag des Vorgesetzten, daher der Beamte, der den Auftrag des höheren zu vollziehen hat, ein materielles Prüfungsrecht an diesem Auftrage ausüben muss, namentlich ob dieser nicht rechtswidrig sei (ausgenommen Militär, s. Law Q. R. 17 p. 87 ff.). Nicht einmal der Auftrag des Souveräns schafft dem Beamten die schützende Deckung bei rechtswidrigen Handlungen, oder wie der berühmte Richter Cockburn im Rechtsfall Feather v. Reg. 1865 gesagt hat: „As the Sovereign can not authorise wrong to be done, the authority of the Sovereign would afford no defence to an action brought for an illegal act committed by an officer of the Crown."

Natürlich unterliegen Minister wie andere Staatsdiener der allgemeinen Haftpflicht,

1) Danach wird die Pension aus einem Fond gezahlt, den die Schullehrer aus eigenen Beiträgen aufzufüllen haben. Der Staat leistet einen entsprechenden Zuschuss zu jeder Pension.

§ 248. doch werden Klagen gegen sie nur in ihrer Eigenschaft als Privatleute angenommen, was aber durchaus nicht alle in Ausübung ihres Amtes begangenen Handlungen vor jeder Haftbarkeit schützen will (Raleigh v. Goschen 1897 L.T.R. 36). Am allerwenigsten sind Minister durch „allgemeine Staatsnotwendigkeit" für ihre Handlungen unverantwortlich. Im berühmten Fall Entinck v. Carrington (19 St. Trials 1030) wurde festgestellt: „Betreffs des Arguments der 'Staatsnotwendigkeit' oder einer Unterscheidung zwischen 'Staatsverbrechen' und anderen, so versteht das common law nicht diese Argumentation und ignoriert jede Distinktion dieser Art."

Die Verantwortlichkeit der Beamten ist entweder eine strafrechtliche oder eine zivilrechtliche; eine disziplinäre kennt das englische Recht nicht. Auch dem Parlamente sind sie nicht nur nicht verantwortlich, sondern durch Parteisitte ist der Grundsatz sanktioniert, dass ihre Tätigkeit im Parlamente keiner Kritik unterzogen werden darf[1]). Die strafrechtliche ist die der anderen Staatsbürger, nur kommen hier noch besondere spezifische Amtsdelikte wie Bestechung (corruption), Erpressung (extortion), Rechtsbeugung (oppression), vor allem auch Verletzung des Amtsgeheimnisses in Betracht. Diese letztere ist durch Act 52/3 Vict. c. 52 (S. 1, 3, 8) nur betreffs der diplomatischen Angelegenheiten unter besondere Strafsanktion gestellt, insbesondere der Bruch des Amtsgeheimnisses auch seitens eines mit dem Staate kontrahierenden Lieferanten, die Mitteilung von Festungsplänen u. s. w. Ganz allgemein existiert keine gesetzliche oder anderweitig angeordnete Pflicht zur Amtsverschwiegenheit (s. Dicey p. 342 Note).

Ebenso besteht die zivilrechtliche Haftung der Beamten, ohne dass sie den anderen Staatsbürgern gegenüber privilegiert werden. Doch kann ein Staatsbeamter, der für die Regierung sich kontraktlich verpflichtet hat, aus diesem Vertrage nicht geklagt werden. Das Recht, das für die übrigen Personen des bürgerlichen Rechtsverkehrs besteht, das privatrechtliche Mandat oder das sog. Recht des „Principal and Agent" kommt für Staatsbeamte nicht zur Anwendung (s. Dunn v. Macdonald 1897 1 Q.B.D. 555).

Die Zivilklage gegen einen Beamten, der durch rechtswidriges Handeln einen Privaten schädigt, kann nicht nur gegen ihn selbst, sondern auch gegen seinen Amtsvorgesetzten, sofern ihn dieser durch Dienstbefehl veranlasst hat, erhoben werden (Raleigh v. Goschen 1897, 14 L.T.R. 36 und Cobbet v. Gray 1849, 4 Exch. Rp. 729). Doch ist der Amtsvorgesetzte wegen blosser Nachlässigkeit seines Untergebenen, selbst wenn er diesen angestellt hat, nicht verantwortlich. Eine culpa in eligendo gibt es hier nicht (Nicholson v. Mouncay 1812, 15 East 384; Canterbury v. Reg. 1842, 4 S.T. T.R.I. N. S. 767).

Für schädigende Handlungen des Beamten, die sich nur als unmittelbare Folgen der pflichtgemässen Ausübung der Amtsgewalt darstellen, wird überhaupt keine Haftpflicht eintreten. So wenn ein Beamter in Ausübung seiner Amtsgewalt Aeusserungen tut, die an und für sich betrachtet eine Beleidigung darstellen. Für solche Fälle ist dies ausdrücklich durch Rechtsspruch festgestellt (Sutton v. John-

---

1) Siehe Parl. D. vol. 73 p. 601. Mr. Asquith in Parl. D. vol. 104 p. 45: „There is no rule better established for the conduct of Parliamentary debate, and none which is more essential to the due conduct of administration, than that the permanent officials of Government Departments should not be brought into Parliamentary debate. The persons who are responsible for the action of Departments are the Parliamentary heads of those Departments. They rely, and they rely with confidence, upon the devoted and selfsacrificing assistance, which they can always command from those who are in the permanent service of the State . . ."

stone 1 T. R. 493), wird aber auch auf andere Handlungen in regelrechter Ausübung der Amtsgewalt anzuwenden sein (s. Renton a. a. O. vol. 5, 183). § 248.

Aber auch bei an sich normenwidrigem Handeln der Beamten tritt nicht immer Haftbarkeit der Beamten ein. Die hierher gehörigen Ausnahmen sind die folgenden:

1. Handlungen in Ausübung rechtmässigen Waffengebrauchs. Wann der Waffengebrauch rechtmässig, ist an anderer Stelle ausgeführt worden. Hier sei nur so viel hervorgehoben, dass Beamte und loyale Bürger in bezug auf den rechtmässigen Waffengebrauch einander gleichstehen, Beamte hierbei kein besonderes exkulpierendes Privileg haben. Einen administrativen Waffengebrauch kennt das englische Recht nicht. Ein Beamter, der zu den Waffen greift, ist nur ein „bewaffneter Bürger", selbst wenn er in Ausübung seiner Amtspflicht zu den Waffen greift. Prägnant drückt dies das Blaubuch über die Featherstone-Krawalle im Jahre 1893 aus (C.P. 1893 Nr. 7234 p. 10): „Officers and soldiers are under no special privilege and subject to no special responsibilities as regards this principle of the law. A soldier for the purpose of establishing civil order is only a citizen armed in a particular manner."

Acts of State, d. h. Handlungen in Ausübung der königlichen Prärogative seitens der Krone oder ihrer Diener, können, wenn sie nicht rechtswidrig sind, den Handelnden nicht verantwortlich machen. Der Gerichtshof begnügt sich bei Untersuchung solcher Fälle nicht mit der Versicherung des verklagten Beamten, dass der Akt, den er vorgenommen, ein Staatsakt „Act of State" war. Eine solche Berufung nützt ihm nichts, der Gerichtshof untersucht immer noch die Frage der Rechtmässigkeit eines solchen Act of State (s. Walker v. Baird 1892 App. Cas. 491) [1]). Dieser Rechtszustand wäre somit noch keine Ausnahme von der prinzipiellen Verantwortlichkeit der Beamten für ihre rechtswidrigen Handlungen. Nun aber kommen die Ausnahmen:

a) Der Vizekönig von Irland, der Lord Lieutenant, geniesst in bezug auf alle Acts of State, d. h. diejenigen Akte, die er in seiner Amtseigenschaft gesetzt hat, während der Dauer seiner Amtsführung vollständige Immunität, und kein Gericht in Irland kann gegen ihn Klage annehmen, was eben während seiner Amtsführung vollständigste Immunität auch vor den englischen Gerichten begründet, da die Zuständigkeit der englischen Gerichte durch den Mangel des Domizils in England resp. durch das Fehlen des forum delicti commissi, das ja nur in Irland sein könnte, ausgeschlossen ist.

b) In ähnlicher Privilegierung finden sich nach der Act 21 Geo. III. c. 70 s. 1 der Generalgouverneur von Indien, das ist der Vizekönig, sodann die Gouverneure von Madras und Bombay, sowie jedes Mitglied ihrer Beiräte. Aber ein wichtiger Unterschied besteht insoferne, als deren Acts of State auf ihre Berechtigung insbes. gesetzliche Ermächtigung zwar nicht von den Kolonialgerichten, wohl aber von der King's bench in London nachgeprüft werden können. (Anson II. 279. Broom a. a. O. 646).

c) Acts of State, selbst wenn sie schädlich sind und Schaden bringen, können niemals von einem Ausländer zum Gegenstand einer Klage gemacht werden, wenn sie an ihm im Ausland verübt worden sind. Besonders häufig wird dieser Grundsatz den Eingeborenen der sog. Native States von Indien gegenüber praktiziert, trotzdem sich diese meistens unter englischem Protektorate befinden. Hingegen gelten die Angehörigen von Indien, das ist des Kaiserreichs Indien, in Beziehung auf den obigen Rechtssatz natürlich nicht als Ausländer vor den englischen Gerichten (s. zum vorhergehenden Renton a. a. O. vol. 1 p. 104, ferner Tupper, Our Indian Empire, London 1893).

1) Damit ist die Anerkennung sog. „actes de gouvernement", wie sie das französische Recht sanktioniert (O. Mayer, Theorie des französ. Verwaltungsrechts S. 10), im englischen Rechte ausgeschlossen. S. der oben S. 596 zit. richterliche Ausspruch.

§ 248. 3. Richter geniessen für alle Handlungen in Ausübung ihres Amts, sowie für alle bei dieser Gelegenheit gesprochenen Worte absolute Immunität [1]). Selbst wenn sie wissen, dass sich die Sache anders verhält, und gegen ihr besseres Wissen beleidigende Worte gesprochen haben, sind sie hierfür unverantwortlich (Floyd v. Barker 1608 in Cokes Report vol. 12 p. 24, der älteste Rechtsfall in dieser Materie; der jüngste ist Anderson v. Gorrie 1895, 1 Q. B. 668 [2]). Aber nicht bloss die Richter des High Court und der übrigen höheren Gerichte, auch alle Richter niederer Jurisdiktion, z. B. die Grafschafts- und Friedensrichter geniessen dieselbe Privilegierung. Nur müssen sie wirklich auch in Ausübung ihres Amts sein und begründete Ursache zur Amtshandlung haben (Broom p. 785 ff.). Wenn ein niederer Richter, trotzdem er zur Entscheidung des Streitfalls nicht kompetent ist, sich dennoch ungehörige Ausdrücke erlaubt, schwindet sofort die Immunität, die nur dem kompetenten niederen Richter schützend zur Seite steht (Houlden v. Smith 1850, 140 Q. B. 841; Calder v. Halket 1839, 3 Moo. Pr. C. C. 28). Diese Immunität deckt auch die Rechtsbeistände (s. zum vorhergehenden Renton vol. 1 p. 39, dann Anson II, 477).

4. Militärpersonen geniessen bei Ausübung ihrer Dienstpflicht insofern eine Privilegierung, als sie zwar prinzipiell einen normenwidrigen Auftrag ihres Dienstvorgesetzten zwar immer auf eigene Faust und Gefahr ausführen können, und dadurch, dass sie den Auftrag dazu vom Vorgesetzten erhalten haben, nicht gedeckt werden, dass sie aber für solche Ausführung normenwidriger Aufträge nur dann verantwortlich gehalten werden, wenn die Normenwidrigkeit dem Befehl des Dienstvorgesetzten geradezu an der Stirn abzulesen war. Oder wie Richter J. Willis sagte (zit. bei Dicey a. a. O. S. 454): „I believe that an officer or soldier, acting under the orders of his superior, not being necessarily or manifestly illegal — would be justified by his orders". Dicey meint zur näheren Begründung dieser Ansicht, dass man einem Soldaten nicht zumuten dürfte, in Ausübung seiner Amtspflicht Rechtssubtilitäten, wenn er im Zweifel, ob die Handlung, die ihm befohlen, rechtswidrig sei oder nicht, zu entscheiden (Dicey p. 454 f.). Jener Grundsatz, der bei uns für alle Beamten gilt (Endemann, Bürgerl. Recht I, S. 1271 Anm. 2), gilt in England nur für Militärpersonen

5. Eine Beschränkung, wenngleich auch keinen Ausschluss der Verantwortlichkeit hat die Public Authorities Protection Act von 1893 (56/7 Vict. c. 61) gebracht. (S. oben S. 544 f.).

Kolonialbeamte können wegen strafbarer Handlungen, die sie in den Kolonien begangen, nur in London und zwar vor der King's Bench Division des High Court of Justice abgeurteilt werden (13 Geo. III. c. 63 S. 33; 26 Geo. III. c. 57 S. 25 und 42

1) Dadurch ist die Haftung der englischen Richter umfangreicher als die der unsrigen nach Reichsrecht (§ 839 Abs. 2 B.G.B.). Die englischen Richter haften nicht bloss als Spruchrichter, sondern für jede Amtshandlung: Haftbefehl etc. (s. Broom p. 769 ff.). Sodann haften sie in England, unabhängig davon, ob ihre „Pflichtverletzung mit einer im Wege des gerichtlichen Strafverfahrens zu verhängenden öffentlichen Strafe bedroht ist". (leg. cit.) Siehe zum Kontraste: Delius im preuss. Verwaltungsblatt XXVII. S. 756 f.

2) Aus Anlass des Rechtsfalls Anderson v. Gorrie (1894) erklärte der darüber im Oberhause interpellierte Lordkanzler den Rechtsstand wie folgt: „An action did not lie against a Judge at the instance of a suitor who thought himself injured by the judgement of the Judge. The immunity of the Judges from such action was of great importance in the interests of justice. For centuries Judges had been appointed in this country against whom no imputation could be made, and their high character was due in a great measure to their independence, not only of plantiff and defendant, but their independence of the Government also. There was no pecuniary remedy for a suitor against a Judge, but any Judge could removed from his office by an Adress from both Houses of Parliament." Parl. D. vol. 43 (1896) p. 304 f. Siehe auch a. a. O. S. 351.

Geo. III. c. 85 S. 1—5), desgleichen Kolonialgouverneure (11 Will. III. c. 12). § 248.

V. Alle Staatsbeamten, welche öffentliche Gelder oder Staatsvermögen verwalten, müssen eine Kaution als Sicherheit hinterlegen. Was den Gegenstand derselben bilden darf, ist durch Gesetze, zum Teile aber durch Warrant der Treasury festgestellt. (50 Geo. III. c. 85 S. 1 und 7; 52 Geo. III. c. 66; 6/7 W. 4 c. 28; 1/2 Vict. c. 61; 38/9 Vict. 64 S. 2 und 3).

Es gelten folgende Regeln für die Kautionsstellung (Renton, Encyclopaedia of the Laws of England vol. 6 p. 490 und Highmore a. a. O. p. 13): Die Sicherheit hat zu bestehen entweder

1. in einem Schuldschein mit Bürgen oder ohne Bürgen, oder Garantieschein von seiten einer anerkannten Genossenschaft oder Handelsgesellschaft (38/9 Vict. c. 64 S. 3) oder

2. in einem Depot von Wertpapieren und Staatspapieren (Exchequer und Treasury Bills) (Act 6/7 Will. IV. c. 28, 1/2 Vict. c. 61). Dies gilt für die Postbeamten, die Beamten der königlichen Domänen, der königlichen Oberbaudirektion und für sämtliche Zoll- und Steuerbeamten, ausgenommen die Akzisebeamten. Diese stellen Sicherheit durch Zahlung von bestimmten Beiträgen in einen auf Gegenseitigkeit beruhenden Garantiefonds (Renton vol. 6 S. 490 und Highmore S. 13).

Kritische Würdigung: englischer und deutscher Staatsdienst, eine Parallele [1]). § 249.

Wenn wir die Entwickelung des Beamtenrechts rückschauend betrachten und mit der kontinentalen insbesondere der deutschen vergleichen, so weisen beide an gewissen Punkten eine nicht zu verkennende Aehnlichkeit auf. So haben beide einen gleichen Ausgangspunkt: die Ersetzung der erblich gewordenen Grafenämter u. s. w. durch Ministerialen, serjeanties, die aber alsbald in England wenigstens ebenso dem Lose des Erblichwerdens verfallen wie in Deutschland, trotzdem sie gerade, um diesem Ende zu entgehen, eingerichtet worden waren. Während aber das englische Recht diesem Erblichwerden der lehensr. Ministerialen (serjanties) durch die starken Hände der Plantagenets ein Gegengewicht schafft, indem vorwiegend Kleriker seit dem 14. Jahrhundert als Beamte der Zentralverwaltung verwendet werden, hat dieses in Deutschland wenigstens in viel geringerem Masse stattgefunden als in England. In Deutschland ist dann der Ersatz der Ministerialen durch ein ständiges, besoldetes Beamtentum erst zu Beginn des 16. Jahrhunderts ziemlich allgemein in Gestalt der sog. „täglichen" (s. Schmoller, Acta Borussica a. a. O. p. 51) Räte und Mitglieder des Geheimrats, in England kommt er schon am Beginn des 15. Jahrhunderts vor (Nicolas Proceedings vol. VII, preface).

Hier wie dort sind, entsprechend dem Vorwiegen der Naturalwirtschaft, für diese ständigen, gewöhnlich den bürgerlichen Kreisen entnommenen Beamten meist Naturalbezüge die Hauptsache, in England, wie wir oben sahen, bis in die Zeit Jacobs I., in Deutschland resp. in Brandenburg-Preussen sogar bis in die Zëit der Knyphausen'schen Verwaltung, ja bis in die Zeit Friedrich Wilhelms I. bis 1713 (Schmoller a. a. O. p. 125).

Hier wie dort wird seit dem Beginn der Neuzeit ein Teil des Beamteneinkommens auch aus den Kanzleigefällen und Sporteln bezogen, hier wie dort müssen die Vorsteher

1) Literatur: Second Report of the Royal Commission appointed to inquire into the Civil establishment 1888 (C. P. Nr. 5545). Zur Parallelisierung mit den deutschen Verhältnissen wurden insbes. herangezogen: Schmoller, Acta Borussica, 6. Abt. I. Bd. S. 15 bis 149 und Rehm, Die rechtliche Natur der Staatsdienste in Hirths Annalen 1884, S. 565 ff.

§ 249. von Kanzleistellen aus ihren Einnahmen die untergeordneten Hilfsbeamten besolden (s. über die deutschen Verhältnisse Schmoller a. a. O. 53). Hier wie dort bilden die Bestallungspatente die Hauptquelle der Grundsätze des Verhältnisses von Fürst und Diener (Rehm, Die rechtliche Natur des Staatsdienstes a. a. O. S. 57 f.) und der Behördenkompetenz [1]). Hier wie dort haben die Hofordnungen die ersten Grundzüge eines Amtsrechts gebracht (s. über die deutschen Verhältnisse Schmoller a. a. O. 63, damit zu vergleichen die Hofordnung z. B. Hein. VIII. von 1526, welche vorschrieb, wie gross die täglich zu leistende Arbeit der Privy Concillours sein solle, wie viele von ihnen sich täglich zu versammeln hätten, s. Nicolas Proceedings vol. 7 preface und die bekannte Feststellung der Rangordnung durch 31 Henry VIII. c. 10).

Bis zur Rezeption des römischen Rechtes reicht dieser Parallelismus der Entwickelung, und es werden sich im einzelnen ausser den hier angeführten Aehnlichkeiten auch noch eine Reihe anderer nachweisen lassen. Von da an geht aber die deutsche und englische Rechtsentwickelung in Frage des Beamtenrechts verschiedene Wege, d. h. besser gesagt, die englische Rechtsentwickelung bleibt stehen, die deutsche schreitet fort. In Deutschland brachte das fremde Recht die Notwendigkeit seiner Anwendung durch rechtsgelehrte Richter und Verwaltungsbeamte, sie schuf ausserdem jene Ansicht von der theoretischen Allmacht des Fürsten, die schliesslich in den Polizei- und Wohlfahrtsstaat ausmündete, aber auf dem Wege dahin einen grossen Beamtenapparat brauchte, wobei als selbstverständliche Voraussetzung galt, dass der Monarch seine Beamten nach eigenem freien Willen ernennen und, wenn es ihm gutdünkte, entlassen dürfte. Dadurch stach sie in wohltuender Weise von jeder Verdinglichung der Aemter ab, wie sie in England und in Frankreich eintrat und zum Aemterkauf, Sinekurenwesen und zur Beamtenmisswirtschaft führte, die wie wir sahen, in England noch im Beginn des 19. Jahrhunderts fortdauerte.

Der grosse Beamtenapparat, wie er seit der Rezeption des römischen Rechts notwendig geworden und als Kampfmittel gegen die ständische Verwaltung von den deutschen Landesfürsten ins Treffen geführt wurde, brachte noch ein Mehres. Er schuf ein Beamtentum als sozialen Stand mit eigenen Standesauffassungen und Standessitten, er machte ein Amts- und Disziplinarrecht nötig, wie es England bis auf den heutigen Tag nicht hat. Deshalb nennen wir die Entwickelung Englands rückständig, weil es — vielleicht zu seinem Glück — niemals diese Ideen aufgenommen hat. Heinrich VIII. und die Tudors überhaupt scheinen geneigt gewesen zu sein, eine der kontinentalen ähnliche Entwickelung zu akzeptieren. Ihre am römischen Recht gestärkte Vorliebe für die Allmacht des Monarchen, ihre Heranziehung bürgerlicher Rechtsgelehrter, namentlich im römischen Rechte ausgebildeter Beamten, deren Verwendung im Dienste des Staatsrats und im diplomatischen Dienste schliesslich die Verwendung von Beamten als reisender Kommissäre und Provinzialbeamten, um die Macht der lokalen Stände zu brechen, all das deutet darauf hin. Aber ihren Nachfolgern fiel das Parlament, d. h. die Ständeherrschaft in die Arme, und nun begann jene Verwaltung unter der Leitung der landed gentry, der Deutschland unfehlbar anheim gefallen wäre, wenn nicht Friedrich Wilhelm I. in Preussen und gleich ihm andere deutsche Landesfürsten ihre „Souverainität wie einen rocher von bronce stabiliert" hätten.

Deshalb hat England nicht alle die Vorzüge eines modernen Beamtentums, und dass es dessen nicht entraten kann trotz Selfgovernment u. s. w., zeigt namentlich

1) In England hat sich dies sogar bis auf den heutigen Tag in einer Zentralbehörde, der Admiralität, erhalten, wo die Kompetenz nach dem Bestallungspatent vorwiegend beurteilt wird. Desgleichen ist die Tatsache, dass jeder der fünf Staatssekretäre für den andern eintreten kann, nur aus ihrem Bestallungspatente herzuleiten.

die neue und neueste Entwickelung daselbst. Deshalb hat England ein modernes Beamtentum erst allmählich und erst im Laufe des 19. Jahrhunderts sich anzueignen verstanden, während in Preussen die Grundlagen hierzu schon vom grossen Kurfürsten, vollends aber von Friedrich Wilhelm I. seit 1713 gelegt waren. Schon der grosse Kurfürst hatte in seinem Testamente seinen Nachfolger ermahnt: die „Beamten zu erhalten und zu rekompensieren, dass sie Euch zu Ehren leben können und nicht Ursache haben mögen, auf andere Mittel zu gedenken und sich korrumpieren zu lassen, damit sie bloss und allein von Euch dependieren und sonst auf niemands in der Welt ihr Absehen haben". Worte, nach denen die Nachfolger in Preussen-Brandenburg ihre Beamtenpolitik einrichteten (Schmoller a. a. O. 1281), Worte, die aber in England erst etwa 100 Jahre später von Edmund Burke gesprochen wurden, als dieser seine grosse Verwaltungsreorganisation einleitete (siehe oben S. 240), die aber selbst damals spurlos verhallten, um erst seit dem Beginn der 30er Jahre des 19. Jahrhunderts nach und nach verwirklicht zu werden[1]).

Seit 1713 wurde in Preussen mit den Naturaldeputaten aufgeräumt (s. Schmoller S. 125)[2]), wie auch sonst Friedrich Wilhelm I. der Begründer des preussischen Beamtentums in seiner kulturhistorischen Bedeutung geworden ist. Friedrich Wilhelm I. war es, der durch ein auskömmliches Besoldungssystem die Möglichkeit unabhängiger Beamter vorsah, sodass als einziges Uebel in seiner Zeit nur noch die Aemterkumulation zur Erzielung entsprechender Gehälter hin und wieder vorkam, aber unter ihm auch möglichst beseitigt wurde (Schmoller a. a. O. S. 127). Aber was will auch dieser Uebelstand gegen den in England und Frankreich damals vorhandenen und von den Monarchen dieser Reiche nicht nur geduldeten, sondern ausdrücklich unterstützten Aemterkauf sagen, der namentlich in England bis in das erste Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts fortdauerte, während Aemterkumulation, in der oben angeführten Weise, sogar noch in der Mitte des 19. Jahrhunderts anzutreffen war (s. Todd II. Parliamentary Government II. p. 207, 527, 563). Man denke nur an die Verbindung des First Lord of the Treasury mit der Stelle des Warden of the Cinque Ports bis zur Zeit von Palmerston, an die bis in die 60er Jahre des 19. Jahrhunderts übliche Verbindung der Stelle eines Generalzahlmeisters mit der des Vizepräsidenten des Handelsministeriums, wodurch ausreichende Besoldung der Hauptstellen versucht wurde!

Friedrich Wilhelm I. war es, der, um seine landesfürstliche Allgewalt durchzusetzen, von 1713 ab die freie, durch keinerlei Präsentations- und Wahlrechte geschmälerte königliche Ernennung der Beamten durchführte, damit aber nicht die Absicht willkürlicher Auswahl verband, sondern nur alle die Einflüsse zu beseitigen strebte, welche mit dem Staatsinteresse in Widerspruch standen (a. a. O. 133). Man denke im Gegensatz hierzu nur an die englische Beamtenpatronage, die in England von seiten der oberen Staatsämter und Richter für die ihnen untergeordneten Amtsstellen ausgeübt und als nutzbringende Realgerechtsame bis in die ersten Jahrzehnte des 19. Jahrhunderts fortgeschleppt wurde[3])! Daraus ergibt sich der grosse Vorsprung Preussens vor England in dieser Frage der Beamten- und Besoldungspolitik.

Im Zusammenhange damit stand es auch, dass der preussische Monarch, auf die

1) Die Notwendigkeit einer Beamten- und Witwenpension, die in England noch im 19. Jahrhundert bezweifelt wurde, in Bayern schon im 17. Jahrhundert: siehe Rosenthal Geschichte des Gerichtswesens und der Verwaltungsorganisation Baierns. Bd. II. (1906) S. 475 ff.

2) Für Bayern: Rosenthal a. a. O. S. 468 f.

3) Ueber die ähnlichen Zwecken dienenden Amtsanwartschaften oder Pflegschaften im bayr. Recht des 17. und 18. Jahrhunderts: Rosenthal a. a. O. S. 459 ff. Erst das Jahr 1799 beseitigte diese Dienstanwartschaften.

§ 249. juristisch-fachwissenschaftliche Ausbildung seiner Beamten Gewicht legend, ein geordnetes Prüfungs- und Ausbildungswesen vorschrieb, wonach insbesondere den Anfangsstellen ein „Noviziat, die Auskultatur und das Referendariat, und den höheren Stellen die Bekleidung bestimmter niedriger Stellen vorausgehen müsse“ (Schmoller 133[1]), während in England diese Erkenntnis und die Einführung eines Staatsprüfungswesens erst seit Mitte des 19. Jahrhunderts gereift war.

Aber nicht bloss das Angeführte, sondern das gesamte Amtsrecht wurde schon von Friedrich Wilhelm I. in seinen Grundzügen geregelt. Schmoller sagt von dieser Entwickelung (a. a. O. S. 135): „Das Urlaubswesen, die Ordnung in den Sitzungen, die Einsetzungen von besonderen Kommissionen, die Ordnung der Dienstreisen, das Verbot des Privaterwerbs für bestimmte Beamte und der Geschenkannahme, die Kontrollierung der Beamten durch Vorgesetzte und Kollegen, die Führung von Konduitenlisten, das Kautionswesen, die Ordnung des Kassen-, Kanzlei- und Registraturwesens, kurz die ganze Ausbildung eines spezialisierten Dienstrechts ist von 1713 an, mit besonderem Nachdruck, mit grosser Peinlichkeit durchgeführt worden.“ Die meisten der hier in Preussen schon 1713 festgelegten Grundlagen sind in England erst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts annähernd eingerichtet worden, zum Teil sogar erst in den letzten zwei bis drei Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts!

Durch diese verschiedene Rechtsentwickelung, in Deutschland schneller, in England langsamer und rückständiger, erklären sich auch die beiden grundlegenden Unterschiede des deutschen und englischen Amtsrechts. Wir finden sie darin, dass dem englischen Recht der Vertragsgedanke, wodurch sich der Beamte in Deutschland mit seiner ganzen Person in den Dienst des Staats stellt, um von ihm auch das nötige Einkommen und den Lebensunterhalt zu gewinnen, sodann jedes Disziplinar-Dienst- und Amtsrecht, das den Beamten in Deutschland zu einem besonderen Stand macht, fehlt.

Die Gründe dieser Unterschiede sind nunmehr klar. Vor allem fehlt dem englischen Recht jener Einfluss des römischen Rechts und der konstitutionellen Doktrin (insbesondere in ihrer von Rousseau geführten Richtung, darüber namentlich Rehm a. a. O. S. 578 ff. und 602 f.), welcher in Deutschland, wie Rehm gezeigt, zur Einführung des öffentlichen Vertrags als Grundlage der Rechtsverhältnisse zwischen Staat und Beamten geführt hat[2]). Sodann fehlt ein eigenes Beamtendisziplinarrecht und Amtsrecht, weil das Beamtentum in England wegen seiner geringen Zahl, im Verhältnis zum Kontinent[3]), niemals zu einer eigenen sozialen Klasse, zu einem Stande, sich ausbilden konnte.

Abgesehen davon, dass infolgedessen kein wirksames Disziplinarrecht für Beamte eingerichtet werden kann, weil die Grundvoraussetzungen desselben, ein in sich sozial abgeschlossener Beamtenstand, in England nicht existiert, hat es der englische Staat auch nicht in seiner Macht, mit dem Ehrenlohn seine Beamten zu zahlen, sondern er kann sie nur in Bargeld abfinden.

1) In Bayern die Proberelation schon seit dem Anfang des 17. Jahrhunderts in fortdauernder Uebung: Rosenthal a. a. O. S. 462.

2) Siehe über die bayer. Rechtsverhältnisse des 17. und 18. Jahrhunderts: Rosenthal, Geschichte des Gerichtswesens und der Verwaltungsorganisation Baierns II. Bd. Würzburg II. 1906 S. 457.

3) Eine Statistik des Beamtentums für die wichtigsten Zentralbehörden gibt Giffen im Second Report a. a. O. p. 431, wie folgt:

Das bedeutet aber für ihn folgende Nachteile. Vor allem fühlen sich die Beamten dem Staat als Arbeitgeber gegenüber nur in derselben Kategorie wie andere § 249.

I. Analysis of the Item of Salaries and Allowances, including Copying in the undermentioned Ministerial Departments in the Estimates of 1888—89, Class II.

Name of Department in the Estimate	Total Vote	Total for Salaries, &c., including Copying	Salaries of Political Officers		Salaries of Permanent Officers of 1000 l and upwards		Salaries of Permanent Officers of 400 l to 1000 l		All other Salaries		Copying
			No.	Amount	No.	Amount	No.	Amount	No.	Amount	
	£	£		£		£		£		£	£
Treasury	60 000	56 000	7	17 000	9	13 700	26	13 600	82	11 000	800
Home Office	95 700	73 000	2	6 500	8	9 400	93	43 900	75	11 700	1 500
Foreign Office	71 000	54 000	2	6 500	12	13 800	47	22 000	48	11 700	—
Colonial Office	41 000	36 000	2	6 500	8	9 900	25	13 600	42	5 000	1 100
Privy Council Office	51 000	27 000	1	2 000	{ 3 1	4 400 1 000	5 6	2 600 2 550	{ 29 13 22	4 500 1 400 8 200	} 1 000
Board of Trade	104 000	87 000	2	3 200	14	17 000	50	26 100	178	31 000	9 200
Local Government Board	449 000	129 000	2	3 200	15	16 000	113	72 100	162	24 860	13000
Office of Works	49 600	47 000	1	2 000	6	6 400	21	10 900	125	27 200	—
Secretary for Scotland	9 200	8 400	1	2 000	2	2 500	2	1 250	19	2 700	—
Lords Lieutenant's Household and }	7 500	6 000	—	—	—	—	4	2 600	23	4 000	—
Irish Office }	40 700	36 000	1	4 400	4	5 750	19	10 700	82	15 300	300
	978 700	560 000	21	53 300	82	99 880	411	221 900	900	158 560	26 900

Eine Statistik des gesamten britischen Beamtentums gibt

RETURN showing the Total Number of Persons in the Etablished Civil Service of the State on the 31st day of March 1902, distinguishing those in each Department of the Civil Service and Revenue Departments, respectively. (Parl. Pap. 1903 Nr. 409):

Department	Zahl
Admiralty	8 869
Agriculture and Technical Instruction Department, Ireland	148
Agriculture, Board of	136
British Museum	281
Broadmoor Criminal Lunatic Asylum	150
Charitable Donations and Bequests Office, Ireland	4
Charity Commission	73
Chief Secretary's Office, Ireland, and Departments for wich it accounts	48
Civil Service Commission	56
Colonial Office	113
County Court Department	28
County Court Officers, &c., Ireland	99
Customs Department	3 877
Dublin Metropolitan Police Office	20
Dundrum Criminal Lunatic Asylum	45
Education, Board of	1 125
Education Department, Scotland	144
Endowed Schools Commission, Ireland	2
Exchequer and Audit Department	210
Fishery Board, Scotland	45
Foreign Office	127
Friendly Societies Registry	19
Uebertrag	15 619

§ 249. Arbeiter und verlangen Bezahlung nach der jeweiligen Preislage des Arbeitsmarktes. Auch die höheren Verwaltungsbeamten fordern Salärs in der Höhe jener, die sie be-

Department.	Zahl
Uebertrag	15 619
Home Office and subordinate Departments for which it accounts	289
Inland Revenue Department	5 388
Land Commission, Ireland*	182
Land Registry	57
Law Departments, Scotland	38
Local Government Board, England	435
Local Government Board, Ireland	135
Local Government Board, Scotland	28
Lunacy Commission, England	24
Lunacy Board, Scotland	10
Mint	188
National Debt Office	37
National Education Commissioners, Ireland	173
National Gallery	34
National Gallery, Ireland	5
National Portrait Gallery	13
Ordnance Survey Department	205
Paymaster-General's Office	54
Post-Office	77 035
Prisons Commissioners, England	2 784
Prisons Board, Ireland	551
Prisons Commissioners, Scotland	419
Privy Council Office	22
Public Works Loan Commission	26
Record Office, England	75
Record Office, Ireland	19
Register House Departments, Edinburgh	100
Registrar-General's Office, England	86
Registrar-General's Office, Ireland	29
Registrar-General's Office, Scotland	19
Royal Irish Constabulary	20
Secretary for Scotlands Office	28
Stationery Office	87
Supreme Court, England**	459
Supreme Court, Ireland	243
Supreme Court, Pay Office	67
Trade, Board of, and subordinate Departments	1 093
Treasury and subordinate Departments for which it accounts (exclusive of Paymaster-General's Office)	113
Treasury Solicitor and Law Officers' Department	22
Valuation Office, Ireland	77
Wallace Collection	12
War Office	1 039
Woods, Forests, &c., Office of	46
Works, Office of, England	294
Works, Office of Public, Ireland	103
Summe	107 182

Die Zahl der Staatsbeamten im Deutschen Reiche nach der Berufsstatistik von 1895 (siehe Statistik des Deutschen Reichs N. F. Bd. 103 S. 360 ff.) war (Hof- und Schuldienst und Militär- und Flottendienst ausgeschlossen): 292 909

kommen würden, wenn sie Privatdienste in einem grossen Bankhause als „managers" und dergleichen genommen hätten (s. Giffen im Second Report a. a. O. S. 330 ff.). Der Staat sieht sich in seiner Salärbestimmung abhängig von der jeweiligen Lage des Arbeitsmarktes und ist in den Strudel der Fluktuationen des letzteren hineingezogen. Der zweite Nachteil ist die Unmöglichkeit der Auffindung von Rangstufen namentlich für den höheren Verwaltungsdienst, der nicht bloss Manipulationsdienst ist und daher nicht pondere, numero mensurave gemessen werden kann. Deshalb versagt auch jede systematische Gradation und ihr Schema, wie z. B. das oben genannte Playfairschema, das solche Gradation versuchte. Was das bedeutet, wird jeder an unsern deutschen Verhältnissen geübte Blick leicht übersehen, wo der Staat durch seine unzähligen Rang- und Titelabstufungen den Beamten zu immer eifrigerer Tätigkeit anzuspornen versteht und an ihnen wirksame Fermente für den Beamtenehrgeiz hat. Dagegen wird in England, wo die scharfe Scheidung zwischen höheren Beamten und Subalternbeamten nicht besteht, ewig darüber geklagt, dass letztere die Hauptarbeit hätten[1]). Ewige Unzufriedenheit ist die Folge dieses Systems. § 249.

Schliesslich kommt es nicht selten vor, dass Beamte sich auch soweit dem Arbeit-

---

Davon im höheren Staatsdienst (Anwälte und Notare inkl.)	39 994	
„ sonstiges Personal	175 056	
„ Dienstpersonal	77 859	
Im Schuldienst		232 848
Im Militärdienst (Offiziere und Militärbeamte)		27 966

* Including 15 officers of the Congested Districts Board.

** Under section 15 (1) of the Supreme Court of Judicature (Officers) Act 1879, the officers and clerks of the Supreme Court are declared to be civil servants of the State for the purposes of salary and pension.

1) Klagen der folgenden Art aus der Feder eines Staatsbeamten sind typisch (Daily News, Juni 1902):

„Take this case: A, a young lad from an University, with three weeks' experience of the work, is placed in charge of a branch comprising 60 men. A manifestly knows nothing of the work, and although able to hold his own in an academical discussion as to whether a semi-colon should take the place of a comma is as useless for the purpose of effective supervision as your most junior office boy. A, of course, does not run the branch, but A is the head of that branch for the time being. All papers passing through the branch pass through him. A gets the whole credit for running that branch, and in a year or two, under the present dispensation at the Admiralty, will receive an increase of salary from, say, £ 195 to £ 690 per annum. The Second Division man or staff clerk, with a training and practical experience of the work extending over 20, 25, and in some cases 30 years, who has actually to show A where to place his initials, receives no credit or recognition for what amounts to substantially running the branch. He sees every avenue of promotion barred to him, and must be content to look on in sullen disgust and despair whilst the inexperienced youth with a University veneer flounces about the department with all the airs of a gentleman of consequence and superior caste, in which airs, by the way, he is systematically encouraged by the higher authorities of the department.

Take B, who with four years' service is jumped from a salary of £ 200 to the position of a superintending clerk with a salary ranging from £ 600 to £ 800. Every practical man in the department knows that B during his service could not have fully mastered a single duty, and can know nothing of what is taking place throughout the Admiralty as a whole, a knowledge which should be an indispensable qualification in every officer occupying the rank of a superintending clerk. But B's innocence is rather a recommendation than a bar to his promotion. It is well known that he has under him experienced men who can perform the work, who actually do so; but who nevertheless are persistently told that they must not aspire so the higher posts.

The foregoing are not isolated cases: they are typical of the Department, and in two or three years we shall have every post of value filled with the University men of a few years' experience."

§ 249. geber-Staat gegenüber als Arbeiter fühlen, dass sie sich, wenn sie in einem Verwaltungszweige recht zahlreich sind, zu Gewerkschaften mit einem den Trade Unions ähnlichen Charakter zusammentun[1]), um zur Durchsetzung von Lohnforderungen gegen den Staat und zur Hebung ihrer Berufsinteressen, die nötigen Schritte einzuleiten. Gewöhnlich sind es nur niedere Beamte, da nur diese recht zahlreich in einem Verwaltungszweige vorhanden zu sein pflegen (s. Second Report a. a. O. EV. 10743 ff. und 10773 ff.). Aber dies genügt, um die Möglichkeit eines Beamtenstreiks in England nicht apriori aus dem Gedankreis zu verbannen[2]) und fortwährend die Waffe der parlamentarischen Wahlen zum Zwecke von Lohnerhöhungen spielen zu lassen. Deshalb ist trotz aller dagegen erlassenen Dienstinstruktionen[3]) fortwährende Einflussnahme von Unterhausmitgliedern auf Erhöhung der Beamtengehälter die herrschende Regel[4]).

Dazu kommt das Fehlen der Vertragsgrundlage mit vollständiger Hingabe der Beamtenpersönlichkeit an den Staat. Das Fehlen der Vertragsgrundlage ist nicht etwa so zu verstehen, als ob die Rechtsstellung zum Staate eine mehr unsichere wäre als bei uns, im Gegenteil. Trotzdem der Verwaltungsbeamte gewöhnlich ad nutum des Ministers amoviert werden kann, sitzt derselbe infolge des Parteikonventionalismus so fest im Sattel, dass immer ein grosses Geschrei im Unterhause angeht, wenn der Minister einen untauglichen Beamten wirklich entlassen wollte[5]). Gerade deshalb

---

1) Solche Trade Unions sind namentlich unter den Briefträgern und Postbeamten häufig, z. B. die Fawcett Association, die Postal Telegraph Clerks Association, die United Kingdom Postal Association u. a. m. Zugehörigkeit zu einer solchen wird niemals dem betreffenden Beamten im Avancement hinderlich. So sagte der Generalpostmeister, Parl. D. vol. 107 (1902) p. 1057: „nor would connection with a Trade Union interfere with the prospect of promotion in such cases."

Ja noch mehr, die Regierung muss sich Interpellationen gefallen lassen, weshalb sie auf Petitionen und Adressen dieser Gewerkschaften nicht sogleich geantwortet hat. Parl. D. vol. 105 p. 830 und 1450.

2) Eine rechtliche Schranke fände dieser nur an s. 5 der Conspiracy and Protection of Property Act von 1875 (38/9 Vict. c. 86), wonach jeder Streik, der einen Vertragsbruch zur Folge hätte, wodurch Menschenleben oder körperliche Sicherheit der Menschen oder wertvolles Eigentum ernstlich bedroht ist, bei Strafe verboten ist.

3) Die wichtigste ist die Treasury Minute vom Jahre 1866 und die vom 2. Mai 1867. Durch dieselbe ist den Beamten verboten, Erhöhung ihrer Salärs auf anderem Wege als durch den Dienstvorgesetzten zu verlangen, und es wird ihnen angedroht, dass jede Einflussnahme durch ein Unterhausmitglied zu ihren Gunsten so betrachtet würde, als ob sie von vornherein die Erhöhung auf Grund ihres eigenen Verdienstes nicht beanspruchen könnten: „any attempt made by him to obtain the sanction of this board by any such sollicitation. will be treated as admission on the part of such officer, that his case is not good upon its merit". Parl. D. (1904) vol. 142 p. 1671. Doch hat neuestens der Generalpostmeister solche Gesuche durch Gewerkvereine der Postbeamten gestattet. Siehe „Times" vom 14. Februar 1906.

4) Treffend sagte darüber der Premier: Parl. D. vol. 94 (1901) p. 1383 von den damit verbundenen Gefahren: „We should not be carrying out our duty to the public, and worst of all, we should aim a blow at the Civil Service, which is the boast of this country and the envy of the civilised world, because we should become the parliamentary creatures of every organised body of public servants, who chose to use the great power which the Constitution gives them for ends which I am sure they believe to be right, but which this House cannot yield to in the manner now suggested without derogating from the high functions and spirit of pure impartiality which this House must maintain if Members are to do their duty by their constituents."

5) Darüber sagt ein hoher Staatsbeamter vor einer königlichen Kommission wie folgt (Second Report of the Royal Commission on Civil Establishments a. a. O. p. 6. Evidence Nr. 10541 f.): Frage: „I should like to ask one question arising out of that. Is not really the sole difficulty that public departments have to contend with in exercising that full power, the fact that Parliament is be-

schlägt ein so einsichtsvoller Politiker wie Sir R. Giffen vor, die Vertragsgrundlage § 249. deshalb einzuführen, nicht etwa um den Beamten zur vollsten Hingabe seiner Persönlichkeit an den Staat zu veranlassen, sondern im Gegenteil, um seine Amtspflichten im einzelnen genau zu fixieren, damit er im äussersten Notfalle auch einer Disziplinarkommission unterstellt werden könnte (Giffen im Second Report a. a. O. EV. 29343 bis 356.

Dieses Fehlen des Gedankens, dass der Beamte sich durch Eintritt in den Staatsdienst ganz dem Staate verschreibe, bewirkt, dass erst in jüngster Zeit die Ausübung gewisser Nebenbeschäftigungen als mit dem Staatsdienst inkompatibel festgestellt, aber nicht durchgesetzt wurde (s. oben S. 589 f.), dass, wie wir eben hörten, der Zusammenschluss von Beamten zu gewerkschaftsähnlicher Verbindung nicht selten ist, und dass umgekehrt der Staat seinerseits noch so spät wie 1888 in Frage stellen konnte, ob eine Beamtenpension überhaupt vom Staate zu zahlen sei (s. Second Report a. a. O. S. 20 Nr. 78 und Evidence von Giffen a. a. O.).

Gegenüber diesen Nachteilen hat aber das englische System auch unleugbare Vorzüge. Vor allem kann hier nie ein völliges Sichabschliessen der Beamtenschaft als sozialer Stand und eine damit verbundene Entfremdung des Beamtentums gegenüber dem Volksleben eintreten, während das deutsche Beamtentum von dieser Gefahr nicht immer fern gehalten werden kann (s. Perthes, Der Staatsdienst in Preussen 1838 S. 48 ff.).

Sodann kann nie hier jener militärische Geist in die Zivilverwaltung übertragen werden, wie er sich bei uns infolge der Tatsache vorfindet, dass die meisten höheren Beamten Offiziere der Reserve oder ehemalige, aktive Offiziere gewesen sind, und dass die ausgedienten Unteroffiziere meist als Subalternbeamte in die Zivilverwaltung eintreten[1]). Dass aber solche Uebertragung vom Uebel sein kann, sagt Perthes, ein begeisterter Verehrer des preussischen Beamtentums, mit den Worten: „Ordnung, Pünktlichkeit, Gehorsam werden sich freilich finden, aber diese Eigenschaften, welche im Staatsdienst unentbehrlich sind, müssen, wenn sie nicht verderblich wirken sollen, im Zivildienst durchaus eine andere Gestalt haben, als im Kriegsdienst und sind in keinem Falle das höchste Ziel, welches anzustreben ist. Die Verwaltung ist nicht der Ordnung und Pünktlichkeit wegen vorhanden, sondern Ordnung und Pünktlichkeit wird gefor-

---

hind them, and a member of Parliament always asks questions and brings interest to bear upon the head of the department, which practically annuls that power? The difficulty lies not with the public officer, but practically with difficulties that are thrown in his way outside his department by individual members of Parliament? Antwort: There is always before the heads of departments the fact that pressure may be brought to bear by members of Parliament, and it requires therefore, that a case must be very strong, that it must be a very good case before you would dismiss. Probably you would be much more long-suffering in a Government department than you would be in private establishment."

Frage: But you would hardly plead the interference of members of Parliament as a justification for not getting rid of an unworthy servant, would you? Antwort: It is not a good reason but as a matter of fact it is powerful. The House of Commons are our masters."

1) Neuestens ist das Institut der Militäranwärter auch für England von einem Unterhauskomite (P. P. 1906 Cd. 2991) empfohlen worden: „That the Goverument should direct the various public departments to fill vacancies in the appointments detailed in appendices 2 to 5 and any others which may be suitable by ex-soldiers and sailors of good character, and that only in the event of such candidates not being forthcoming are the posts to be filled by civilians."

§ 249. dert, damit Verwaltung möglich sei. **Zugleich mit jenen militärischen Tugenden gehen auch die militärischen Vorurteile, geht die Ueberschätzung eigener Bedeutsamkeit in den Zivilstaatsdienst über.** Im Kriegerstande selbst sind sie weniger störend, weil sie im engsten Zusammenhang mit der Grundlage des Kriegsdienstes, mit der kriegerischen Ehre stehen, aber in andere Verhältnisse gebracht, werden sie unerträglich." Der in unsere deutschen Verhältnisse Einblick gewonnen hat, wird zugestehen, dass diese 1838 geschriebenen Worte auch für unsere Zeit Geltung haben. All dem entgeht das englische Recht dadurch, dass die Beamtenschaft dort keinen sozialen Stand darstellt. Dazu kommt noch, dass infolgedessen der englische Staat seinen Beamten keine besonderen Privilegien vor den übrigen Bürgern gewährt, was wieder verhindert, dass sich hier jeder Beamte oder sagen wir besser jeder Mensch, der eine Beamtenmütze und Uniform trägt, vom Eisenbahnschaffner aufwärts, gleich als Inkarnation des waltenden Staatsgedankens fühlt. Man wird also zugeben müssen, dass auch das englische Beamtensystem seine bedeutenden Lichtseiten hat.

Kurz zusammenfassend wird man wohl sagen können, dass bei dem deutschen System der Staat, bei dem englischen das Individuum (Staatsbeamter oder Bürger!) sich besser zu stehen kommt.

In einem Punkte sind übrigens beide Systeme gleich, nämlich darin, dass hier wie dort nur die vermöglichen Klassen Zutritt zur höheren Beamtenlaufbahn haben.

Als man 1853 zum erstenmale in England das System von Staatsprüfungen einführte, da „befürchteten" die herrschenden Klassen ganz allgemein [1]) eine fortschreitende Demokratisierung des Staatswesens. Was aber wirklich eingetreten, ist das Gegenteil, nämlich: eine innigere Verbindung der höheren Klassen mit der administrativen Machtvollkommenheit im Staate. Das liegt zum Teile an der England eigentümlichen Kostspieligkeit der Schulbildung, zum Teile aber an der Tatsache, dass die höheren Klassen jene Bildung mitbringen, die aus Büchern nicht gelernt wird und auf die dennoch der ganze englische Staatsdienst zugeschnitten ist. Treffend charakterisiert dies Gladstone (**Morley** a. a. O. I. 649) mit den Worten: „I have a strong impression that the aristocracy of this country are even superior in national gifts on the average to the mass: but it is plain that with their acquired advantages, their insensible education, irrespective of book learning, they have an immense superiority. This applies in its degree to all those who may be called gentlemen by birth and training and it must be remembered that an essential part of any such plan (nämlich der Reform des Staatsdienstes) is the separation of work, wherever it can be made into mechanical and intellectual, a separation which will oppen to the highly educated class a career, and give them a command over all the higher posts of the civil service, which up to this time they have neve never enjoyed . . .". Dass die hier von Gladstone gerühmte „separation of work" heute nur nominell fortbesteht, während faktisch die Unbemittelten ausgeschlossen sind, jene Schulbildung zu geniessen, welche ihnen auch die rechtliche Möglichkeit gäbe, in die oberen Staffeln des Staatsdienstes einzutreten, die sie ja faktisch schon ersetzen könnten, ist oben besprochen und ein recht zu beklagender Uebelstand, wobei nicht aus dem Auge gelassen werden soll, dass bei uns die Verhältnisse zum Teil ähnlich liegen.

1) So z. B. Lord Russell. Die Frage war ganz allgemein: Wie könnte sich der demokratische Staatsdienst mit einer aristokratischen Legislatur vertragen? Morley, Gladstone.

3. Abteilung.

Der Schutz gegen Uebergriffe der Verwaltung: Gerichtskontrolle der Verwaltung und Verwaltungsroutine.

Ein Staat, der noch keine richtige Verwaltungsgerichtsbarkeit besitzt, hat jedenfalls eine Masse praktischer Regeln in seinen Centralstellen aufgespeichert, die sich aus Präzedenzfällen abtrahieren lassen, nach denen in ähnlichen Fällen gewöhnlich vorgegangen wird. Sie finden sich zum Teil in Ministerialblättern und ähnlichen Sammlungen und erscheinen da als ministerielle Reskripte, „allgemeine Verfügungen“ zur Richtschnur für die Zukunft oder besondere Entscheidungen im Einzelfall. Das ist ein Teil der Verwaltungsroutine. Sie schützt, so gut sie eben kann, meist durch die Macht des Althergebrachten, von altersher Ueberkommenen, und durch den obersten Grundsatz beinahe jeder Verwaltung „quieta non movere“ den Untertanen vor administrativer Willkür. Im Polizeistaat ist diese Verwaltungsroutine vielleicht der einzige Schutz gegen die Verwaltung. Mit der Ausbildung eines detaillierten gesetzlichen Verwaltungsrechts, mit der Einrichtung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit, wie bei uns, verschwindet sie zum grossen Teil, ganz aber niemals. Denn die von der Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht erreichten „Ermessensachen“ sind ein Hauptgebiet für ihr weiteres Leben. — Nun in England hat sich neben der Gerichtskontrolle der Verwaltung, die aber, wie wir sehen werden, nur ungenügend ist, eben deshalb die Verwaltungsroutine in voller Blüte erhalten und ist wegen ihrer Stabilität auch eine Art von Schutz der Verwaltung gegen sich selbst. Daher sie hier zur Darstellung gebracht wird. —

I. Kapitel.

Die Gerichtskontrolle der Verwaltung.

„I marvel that they are so few and yet I marvel not, for in point of fact you have no adequate tribunal to dispose of them“. Lord Brougham im Unterhaus am 7./2. 1828.

I. Die geschichtliche Entwickelung [1]. § 250.

Wie Brunner schon nachgewiesen hat [2], ist die Tatsache, dass der engl. Prozess zu seiner Einleitung immer eines writ d. h. eines Schreibens des Königs bedurfte, nichts anderes, als das aus dem fränkischen Rechte bekannte Eingreifen des Königsgerichtes mittels sogenannter Indiculi Regales.

Im engl. Recht hat sich nun diese alte Einrichtung namentlich auf jenem Gebiet der Rechtsstreitigkeiten, die wir als Nachprüfung der Verwaltungsakte durch die Gerichte zu bezeichnen haben, bis auf den heutigen Tag erhalten. Sehen wir näher zu.

Der Ausdruck writ oder breve hat ursprünglich eine weitere Bedeutung als heutzutage. In der Zeit vor Heinrich II., also vor dem 12. Jahrhundert, meinte der Ausdruck jedes Schreiben des Königs, ja selbst in der unter Heinrich II. ergangenen Assize of Clarendon (1164) versteht man unter imbreviari nur das Einregistrieren.

Erst unter Heinrich II. beginnt man die Präzedenzfälle, in denen writs erlassen

1) M. I. 172 ff. 2 Co. Just. 39: Spence, Equitable Jurisdiction I. bk. 2 ch. VIII. Forsyth, History of Trial by Jury, passim. Bigelow, History of procedure ch. IV. Encycl. Brit. verbo „Writ“ und Renton vol. 10 p. 316 ff.

2) Entstehung der Schwurgerichte p. 96 ff.

§ 250. werden, zu sammeln und zu sichten, sowie den Ausdruck writ technisch auf jene königl. Briefe anzuwenden, die besonders der Einleitung von Prozessen dienen. Das Rechtsbuch des Glanvilla kennt das writ bereits als ausschliessliche Grundlage der königl. Gerichtsbarkeit.

Jedes writ musste vom König erkauft werden und wurde in der Chancery gesiegelt. Das „Kaufen eines writ" nannte man „breve perquirere", und es erfolgte nach einem Tarif, so dass für je 100 marcae Streitobjektswert etwa 6 sh. 8 d. zu zahlen waren. Das Kaufgeld eines solchen writ hiess „fine".

Der Handel mit diesen writs, die natürlich gegen gutes Geld mit grosser Liberalität gewährt wurden, führte eine Rechtsunsicherheit herbei, die seit früher Zeit als Uebelstand empfunden wurde. Daher schon frühe die Bestrebungen der Stände darauf gerichtet waren, ihre Gewährung einzuschränken.

Eine der ältesten dieser Art war die von der Magna Charta Johanns (art. 40) allgemein gegebene Zusicherung:

„Nulli vendemus, nulli negabimus, aut differemus, rectum aut justiciam."
und das im Artikel 36 enthaltene besondere Versprechen:

„Nihil detur vel capiatur de cetero pro brevi inquisitionis de vita vel membris, sed gratis concedatur et non negetur". Damit war die Verkäuflichkeit gewisser writs, nämlich derjenigen, welche Leib und Leben beschützen sollten, verboten. Zu diesen gehörte insbesonders das writ de odio et atia, um jemanden gegen gehässige, böswillige Anklage („odio et atia" = „Hass und Böswilligkeit") zu schützen.

Sodann verfügten die Provisions of Oxford von 1258, dass in Hinkunft keine neuen Processschreiben writs („hors de curs") aus der Chancery ergehen sollen, ausgenommen solche, für deren Erlassung sich Präzedenzfälle anführen liessen, neue writs aber nur unter Zustimmung des königl. Rats.

Es heisst dort (Stubbs Select Charters p. 391): „Del Chanceler. Autel del chanceler. Issi ke al chef del an respoine de sun tens. E ke il ne ensele hors de curs par la sule volonte del rei, mes le face par le cunseil ke serra entur le rei".

Schliesslich bestimmte das 2. Statut of Westminster (13 Ed. I. st. 1 c. 24), dass in Hinkunft vom König nur writs „in consimili casu cadente sub eodem jure" erlassen werden sollten, was die frühere königliche Willkür auf eine stabile Basis von Präzedenzfällen stellte. Damit war der Kreis der möglichen writs, die aus der Chancery ergingen, geschlossen. Nur durch Gesetz konnte dieser Kreis erweitert werden. Der Grund für diese Fixierung der Zahl der writs unter Eduard I. war, wie Pollock und Maitland (History I. p. 172f) ausführen, die allmählig erwachende Auffassung, die lex terrae nur auf dem regelrechten Wege durch das Parlament abzuändern, sodann die Tatsache, dass der Kanzler sich von den übrigen Richtern des common law immer mehr abzusondern begann, was bewirkte, dass man ihm immer weniger traute.

Seit der Zeit Eduards I. war der Writprozess so etabliert, wie er mit geringen Abweichungen bis zum Anfang des 19. Jahrhundertes fortbestanden hat.

Aus der Masse der writs treten die uns hier interessierenden, nämlich diejenigen, welche im Interesse der Untertanen die Verwaltung kontrollieren und im Zaum halten sollten, das ganze Mittelalter und die ersten Jahrhunderte der Neuzeit bis zur Revolution nicht hervor. Der Grund hierfür liegt wohl einmal darin, dass das Mittelalter hindurch der Kanzler mittelst seiner Equitygerichtsbarkeit und der Staatsrat (council) des Königs die Kontrolle der untern Verwaltungs- und Gerichtsbehörden besorgte, und unter den Tudors und den ersten Stuarts die Sternkammer die Kontrolle dieser Behörden durch die original writs des common law überflüssig machte (Holdsworth, History of Englisch Law 1903 I. p. 92).

Vergebens wurde gegenüber jener im Mittelalter durch Kanzler und Staatsrat geübten Kontrolle wiederholt durch Gesetz auf die einzig berechtigte Art der Kontrolle durch original writs hingewiesen (so durch 25 Edw. III. st. 5 c. 4 und 42 Ed. III c. 3). Erst im Kampfe gegen das Königtum und die Sternkammer ging die Begeisterung für das alte common law so weit, dass man sich an die original writs, als den einzig richtigen Ersatz, für die nun zu Fall gebrachte Sternkammer erinnerte[1]). Dieselbe Act, die die Sternkammer aufhob, brachte unter Berufung auf jene alten Gesetze aus der Regierungszeit Eduards III. die alten original writs als Kontrolle der untern Gerichte und Verwaltungsbehörden wieder zu Ehren. Dies war die Act von 1640 (16 Car. I. c. 10). § 250.

Die Tatsache, dass die Renaissance der original writs zur Zeit des Kampfs um die Grenzen der königlichen Prärogative erfolgt war, hat diesen Schreiben den Namen der Prerorgative writs eingetragen.

Sie alle dienen, wie die engl. Juristen damals sagten, der Oberaufsicht des Königs als der Quelle der Gerichtsbarkeit über Untergerichte und untere Verwaltungsbehörden. Diese Oberaufsicht soll aber nicht mehr wie früher durch die Sternkammer, sondern nun durch ein Reichsgericht, die King's Bench geübt werden. Nun beginnt die Legende[2]) der liberalen Doktrin mit Ignorierung der Vergangenheit, als ob die King's Bench allein und seit jeher die allein berechtigte Kontrollbehörde der Verwaltung gewesen. Die wichtigsten Prerogative writs, gewissermassen ein Surrogat der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die in England (über die Gründe s. weiter unten) fehlt, sind:

1. Das Habeas corpus zum Schutze der individuellen Freiheit, wenn Eingriffe der Verwaltungsbehörden in dieselbe erfolgen.
2. Das Mandamus, wenn die Verwaltungsbehörden in der Erfüllung ihrer gesetzlichen Pflichten und in der Setzung obligatorischer Verwaltungsakte saumselig sind.
3. Das Gegenstück hiezu, die Prohibition, wenn Verwaltungsbehörden ohne Kompetenz Verwaltungsakte setzen, Entscheidungen fällen wollen.
4. Das Certiorari, wodurch namentlich polizeigerichtliche Entscheidungen an das Obergericht gezogen und neuerlich überprüft werden. Aber auch Verwaltungsakte bestimmter Verwaltungsbehörden unterliegen dieser Prüfung, namentlich beim Gegebensein von Inkompetenz und bei Ueberschreitung der Kompetenz. In diesem letzteren Falle unterscheidet sich eben Certiorari von der Prohibition, dass ersteres gewöhnlich nach, letztere vor gefällter Entscheidung der Unterbehörde gewährt wird.
5. Das Quo warranto, das insbesondere dazu dient, Kommunalverbände innerhalb der ihnen durch Gesetz oder Charter gezogenen Schranken zu halten, indem sie bei jeder Ueberschreitung dieser Art nach ihrem Rechtstitel (quo warranto) gefragt werden können. Auch dient es weiter dazu, um von städtischen und andere Kommunalämtern Amtsusurpationen fern zu halten.

Seit der glorreichen Revolution versuchte man es, allein mit Hilfe dieser Rechtsmittel die Verwaltungsbehörden durch die Gerichte zu kontrollieren. Doch

1) Siehe bezüglich des writ of habeas corpus Jenks in der L. Q. R. vol. XVIII. p. 64 ff.

2) Blackstone trägt sie in seinen Kommentaren (III. 42 f.) mit folgenden Worten vor: „The Jurisdiction of this Court is very high and transcendent. It keeps all inferior jurisdictions within the bounds of their authority and may either remove their proceedings to be determined before itself (d. i. certiorari), or prohibit their progress below (prohibition!). It superintends all civil corporations in the Kingdom (Quo Warranto!). It commands magistrates and others to do what their duty requires in every case where there is no other specific remedy (Mandamus!). It protects the liberty of the subject by speedy and summary interposition (Habeas Corpus!).“ Sie findet sich aber schon in nuce bei Coke (4 Inst. 70).

§ 250. hatte der Prozess der Prerogative writs einen Uebelstand schon damals: er war zu langwierig und infolge dessen zu kostspielig. Dass man dies schon in der Zeit der Königin Anna so empfand, sagt deutlich die Vorrede (Preamble) zu einem Gesetz: 9 Anne c. 20 (1710), das eine wesentliche Verbesserung des Quo warranto brachte, mit folgenden Worten:

„Whereas divers Persons have of late illegaly intruded themselves into, . . . the Offices of Mayors Baillifs, Portreeves . . . . . . and whereas such Offices were annual Offices, it hath been found very difficult, if not unpracticable, by the Laws now in being, to bring to a Trial and Determination the Right of such Person to the said Offices within the Compass of the Year; . . . And whereas divers Persons, who had a Right to such offices . . . have either been illegaly turned out of the same or have been refused to be admitted thereto, having . . . no other Remedy to procure themselves to be respectively admitted . . . . . than by writs of Mandamus, the Proceedings on which are very dilatory and expensive . . . . . .“

Wir sehen, dass allerdings nur vom Mandamus ausgesagt wird, es sei langwierig und kostspielig. Aber es galt mutatis mutandis auch von den andern Writs. Seit dieser Zeit begann die auf Vereinfachung und Verbilligung der einzelnen Rechtsmittel gerichtete Reform. Zuerst ward das Quo warranto durch das obige Gesetz Anna's vereinfacht. Sodann begann sich vom Beginn bis zum Ausgang des 18. Jahrhunderts an Stelle des Certiorari ein abgekürzteres Verfahren, das sog. Stating of Special Case (s. darüber weiter unten) einzubürgern. Auch der Stil der writs wurde modernisiert. An Stelle des lateinischen Stils trat seit 4 Geo. II. c 26 der englische.

Im 19. Jahrh., etwa seit 1848, führt sich auch ein abgekürzteres Verfahren, die sog. rule in lieu of Mandamus, statt des alten Mandamus ein. Auch die Prohibition erfährt, allerdings erst durch die grosse Justizreform von 1873, wesentliche Verbesserung, indem einerseits eine Appellation über die Gewährung einer Prohibition an Stelle des alten writ de consultatione eingeführt und andrerseits die Möglichkeit abgestellt wurde, dass man wie früher von einem Gerichtshof zum andern wandern konnte, um nur eine Prohibition zu erwirken. Kurz, „res judicata“ für die Gewährung oder Versagung der Prohibition ward herbeigeführt. (Renton vol. 10 p. 503).

Aber noch nach anderer Seite brachte das 19. Jahrhundert Reform. Diese bestand in der Erweiterung des Rechtswegs der Nachprüfung von Verwaltungsakten. Schon das Jahr 1858 hatte durch Gesetz (20/1 Vict. c. 43 s. 2) das Stating of Special Case und damit eine Nachprüfung durch die King's Bench von allen Urteilen der Polizeigerichte gebracht, wenn sich eine Partei durch dieselben in ihren Rechten beschwert fühlt. Im Zusammenhange mit der grossen Justizreform von 1873 hatte dann die Summary Jurisdiction Act von 1879 (42/3 Vict. c. 49) die Möglichkeit dieser Verwaltungsklage auf alle Entscheidungen der friedensrichterlichen Polizeibehörden, wodurch sich jemand in seinen Rechten verletzt glaubt[1]), ausgedehnt und damit eine allgemeine Verwaltungsklage in Polizeisachen geschaffen. Das Jahr 1880 brachte die Ausdehnung des Special Case, also der oberstgerichtlichen Nachprüfung der Rechtsfrage, für alle Einschätzungen zu Staatssteuern, wodurch man sich in seinen Rechten verletzt glaubt (Taxes' Management Act 43/44 Vict. c. 19).

---

1) S. 33 (1) der genannten Act sagt: Any person aggrieved who desires to question a conviction, order determination, or other proceeding of a court of Summary jurisdiction on the ground that it is erroneous in point of law, or is in excess of jurisdiction, may apply to the Court to state a case setting forth the facts of the case, and the grounds on which the proceeding is questioned, and if the Court decline to state the case, may apply to the High Court of Justice for an order requiring the case to be stated.

§ 250. So kommt die englische Gerichtskontrolle der Verwaltung im Effekte, jenen Systemen deutscher (bes. Preussen und Baden!) Verwaltungsgerichtsbarkeit gleich, wo im allgemeinen nur in bestimmten, erschöpfend aufgezählten typischen Fällen der Verwaltungsrechtsweg offen, in Polizeisachen aber die allgemeine Verwaltungsklage zugelassen ist[1]). Durch seine Art der blossen Nachprüfung angefochtener Verwaltungsakte nähert sich das englische dem süddeutschen (Württemberg, Bayern, Oesterreich) System einer Verwaltungsgerichtsbarkeit, unterscheidet sich aber dadurch, dass es nicht nur auf Rechtsfragen, sondern häufiger als dieses auf Tat- und Ermessensfragen sich erstreckt.

Der Verwaltungsgerichtshof: Die King's Benchs Division. § 251.

Alle Rechtskontrollen der Verwaltung in Gestalt der angeführten Rechtsmittel gehen von der King's Bench Division des High Court of Justice aus. Dieselbe ist nichts anderes als das alte Reichsgericht der King's Bench, nur dass sie nunmehr seit der Justizreform der 70er Jahre auch alle Rechtsachen der früheren Common Pleas erledigt. Für diese Angelegenheiten, wie für reine Zivilstreitigkeiten der Privaten bildet sie die sog. Plea side, für Verwaltungs- und Strafsachen, wozu ja auch die Ueberprüfung namentlich der Polizeigerichtsurteile gehört, die Crown side und für Staatssteuerstreitsachen — denn die King's Bench hat auch einen Teil der Exchequersachen als Erbe angetreten — die Revenue side. Die letztere haben wir schon oben (S. 344 ff.) kennen gelernt. Das Bureau der Crown side, von wo aus die uns hier interessierenden Prerogative writs auf Anordnung des Gerichtshofs ergehen und die kontradiktorischen Verhandlungen vorbereitet werden, ist das sog. Crown office, wohl zu unterscheiden von dem Crown office der Chancery (s. darüber oben I. 302 und II. 155), dessen Vorstand King's Coroner and Attorney and Master of the Crown office (irreführend auch clerk of the Crown office genannt, wodurch er sehr leicht mit dem Crown Clerk in Chancery verwechselt wird) genannt wird.

Das Verfahren in Verwaltungsachen, wie es die King's Bench, die über die hier in Frage kommenden Rechtsmittel bald als Kollegialgericht bald durch Einzelrichter entscheidet, wird wie beinahe alles Prozessrecht durch Normen geregelt, welche zufolge der durch Gesetze (s. 17 der Judicature Act von 1875: 38/39 Vict. c. 77 und s. 6 der Act von 1881: 44/5 Vict. c. 59) erteilten Ermächtigung das sog. Rule Committee der Richter festsetzt. Dieses Rule Committee, wie es jetzt seit der oben geannten Act von 1881 konstituiert ist, soll aus mindestens 5 der folgenden Personen bestehen: dem Lord-Kanzler, dem Lord Chief-Justice von England (dem Präsidenten der Kings B.), dem Master of the Rolls, dem Präsidenten der Ehescheidungs- und Admiralitätsabteilung des High Court of Justice sowie 4 andern von Zeit zu Zeit für diese Zwecke durch den Lord-Kanzler zu bestellenden Richtern des Supreme Court.

Das Habeas Corpus[2]). § 252.

I. Natur und Zweck dieses Rechtsmittels im allgemeinen.

Dieses alte Prerogative writ hat seinen Namen von seinen Eingangsworten im alten Kurialstil. Nach common law gab es mehrere Arten des Habeas corpus: ein

---

1) Auch darin liegt eine gewisse Aehnlichkeit, dass man die Polizeigerichtsbarkeit der Friedensrichter als ein Surrogat der Verwaltungsgerichtsbarkeit 1. und 2. Instanz in Polizeisachen auffassen könnte. (S. oben S. 430 ff.)

2) Literatur: Blackstone, Commentaries III. ch. VIII. Short and Mellor, the Practice of the Crown office 1890 p. 335 ff. Hurd, Treatise on the right of personal liberty and on the writ of Habeas Corpus 2. ed. 1876. Renton vol. 6 p. 129—147.

§ 252. Habeas Corpus ad testificandum, wodurch dem Gefangenwärter eines Individuums, das man als Zeuge vor Gericht brauchte, aufgetragen ward, dieses vorzuführen. Sodann gab es ein Habeas corpus ad respondendum, wodurch ein Geklagter, der im Gefängnis war, vor das Gericht gestellt wurde, ferner ein H. c. ad deliberandum and recipias, wodurch für strafgerichtliche Zwecke der Ort der Untersuchungshaft geändert werden konnte, schliesslich das Habeas Corpus on return of cepi corpus, wodurch eine schon im Gefängnis sitzende Person vor Gericht gestellt wurde, um gegen sie das Ordnungsstrafverfahren mittels writ of attachment einzuleiten. Keines von den genannten writs ist aber so berühmt, wie das Hebeas Corpus ad subjiciendum, von dem nunmehr die Rede sein soll. Denn dies ist schon seit Beginn des 17. Jahrh. als das Bollwerk der Untertanenfreiheit angesehen worden und diente seit der Zeit namentlich dazu, vor ungerechtfertigter Entziehung der persönlichen Freiheit zu schützen. Bis zum 17. Jahrhundert lag es in irgend einer verborgenen Ecke des common law, und niemand dachte daran, es gerade für diesen Zweck zu nutzen. Vor ungerechtfertigter Verhaftung schützte bis dahin nur das writ de homine replegiando. Es war an den Sheriff der Grafschaft gerichtet und gebot ihm, den Verhafteten vor ein Gericht zu stellen, es wäre denn, dass der Gefangene auf Befehl des Königs verhaftet worden sei, („nisi captus fuerit per speciale mandatum regis"). Als nun im 17. Jahrhundert, am Vorabend der Revolution gerade solche Gefangene, die auf Befehl des Königs verhaftet waren, vor ungerechtfertigter Freiheitsentziehung geschützt werden sollten, da versagte das alte writ de homine replegiando, man zog das schon in andern Formen bestehende Habeas Corpus aus seiner Verborgenheit hervor und brachte es in erweitertem Umfange für die hier berührten Zwecke zur Anwendung. Namentlich erwarb sich darum der berühmte Coke Verdienste, indem er im Unterhause durchzusetzen wusste, dass selbst bei einer Verhaftung im Auftrage des Königs der Grund der Verhaftung, wenn es das Habeas-Corpus-Schreiben verlangte, angegeben werden musste. Aus der früher untergeordneten Stellung eines Annexes zum writ of Certiorari wurde das Habeas Corpus ein selbständiges Rechtsmittel (s. darüber Jenks in der L. Q. R. vol. XVIII. p. 64 ff.).

Sein heutiges Anwendungsgebiet ist also teils durch common law, teils durch Gesetze gegeben. Das gesetzliche Anwendungsgebiet erstreckt sich nur auf Freiheitsentziehungen wegen wirklicher oder vermeintlicher Verbrechen. Das Anwendungsgebiet des Habeas corpus nach common law ist ein weiteres, insoferne alle Fälle der ungerechtfertigten Verhaftung oder Freiheitsentziehung, mögen sie nun von Privaten oder von öffentlichen Organen ausgehen, jenem Rechtsmittel unterworfen werden können. So kann es z. B. von den Eltern gegen Personen, die ihnen ihr Kind aus der elterlichen Obhut entziehen, erwirkt werden. Auch die Frau kann von ihrem Manne in der Weise zurückverlangt werden, dies aber nur dann, wenn sie gegen ihren Willen von einer andern Person der eheherrlichen Gewalt entzogen worden ist. Ebenso kann die Internierung angeblich Irrsinniger auf diese Weise von dem Gerichte kontrolliert werden.

Die für die staatsrechtliche Behandlung wichtigsten Fälle sind aber diejenigen, wodurch die Freiheitsenziehung, die öffentliche Organe herbeiführen, kontrolliert wird. Es ist dies also das durch Gesetz gegebene Anwendungsgebiet des Habeas corpus.

II. Die Habeas-Corpus-Act.

Zwei Acte sind es besonders, die das Habeas-Corpus-Verfahren in Fällen der ungerechtfertigten Freiheitsentziehung durch öff. Organe regeln. Es sind dies die Acte 16 Car. I. c. 10, s. 6 und die Habeas Corpus Act von 1679 31 Car. II. c. 2.

Die erstere ordnet an, dass jede Person, deren persönliche Freiheit durch den

Befehl des Königs oder seines Staatsrats oder der einzelnen Mitglieder des Staatsrats beschränkt wird, bei dem Gerichte der King's Bench und der Common Pleas in offener Gerichtsverhandlung den Antrag stellen dürfe, dass ihr ohne irgend welche Verzögerung gegen Zahlung der ordnungsmässigen Gerichtsgebühren ein writ of H. C. ausgestellt werde. Dieses enthält die Aufforderung an jene Person, welche den Bittsteller gefangen hält, den „Leib" (Corpus) des Gefangenen vor das writ ausstellende Gericht zu bringen (daher: „habeas corpus") und hier den Grund der Verhaftung anzugeben. Hierauf hat der Gerichtshof — so befiehlt jene Act — innerhalb von drei Tagen die Sachlage zu prüfen, für den Fall, dass wirklich eine ungerechtfertigte Verhaftung vorläge, den Gefangenen freizulassen und ihm die 3fachen Gerichtskosten als Schadenersatz zuzusprechen. § 252.

Die Act von 1679 hatte insbesondere den Zweck das writ of H. C. auch während der Gerichtsferien dem Publikum zugänglich zu machen und das hierbei übliche Verfahren auf die heute noch giltige Weise zu ordnen. Die Sektion 2 der eben genannten Act bestimmt, dass von der Anwendbarkeit des Habeas corpus ausgenommen sein sollten diejenigen, welche auf Grund eines Verhaftungsbefehls festgenommen worden wären, in dem als Grund der Verhaftung ausdrücklich ein Kapitalverbrechen (treason oder felony) angegeben sei, ferner diejenigen, welche zum Zwecke der Verbüssung einer durch Urteil ausgesprochenen Strafe eingezogen seien. Als zuständiger Gerichtshof wurden damals alle vorhandenen Reichsgerichte, also abgesehen von der King's Bench auch die Common Pleas, der Exchequer und die Chancery bezeichnet. Heute ist nun für alle strafgerichtlichen und von öffentlichen Organen vorgenommenen Verhaftungen nach den Crown office Rules vom Jahre 1886 (r. 235 und 254) die King's Bench Division des High Court allein der zuständige Gerichtshof.

Eine Act von 1816 (56 Geo. III. c. 100 s. 1) dehnte das durch die Act von 1679 für Kriminalverhaftungen ausgesprochene Prinzip der Erlangung des H. C. selbst in der Zeit der Gerichtsferien, auch auf andere Fälle der ungerechtfertigten Freiheitsentziehung aus.

In Zeiten ausserordentlicher Staatskrisen kann die Habeas Corpus Act durch Gesetz suspendiert werden. Solche Suspensionen aus der Regierungszeit der Königin Viktoria sind z. B. 11/2Vict. c. 35, ferner 29/30Vict. c. 1, schliesslich 44/5Vict. c. 4.

Sie werden mit Unrecht als Suspensionen des allgemeinen Rechtsmittels des H. C. bezeichnet. Denn dies besteht nach wie vor zu Recht. Nur wird eben durch solche Gesetze die Act von 1679 ausser Kraft gesetzt und auch nur für eine bestimmte Kategorie von Personen, nämlich solche, welche hochverräterische Handlungen oder ähnliche staatsgefährliche, im Gesetze aufgezählte Handlungen begangen oder sich deren verdächtig gemacht haben. Der Effekt dieser Suspension für die genannten Personenkategorien besteht darin, dass sie nun verhaftet werden können, ohne nach einer kurzen Zeit wie die übrigen Staatsbürger, zu deren Gunsten das H. C. noch weiter besteht, auf freien Fuss gegen Kautionsleistung oder vor das über ihre Schuld erkennende Strafgericht gestellt werden zu müssen.

Im Gefolge solcher Suspensionsakte, die gewöhnlich nur auf ein Jahr ergehen, stehen in der Regel immer Indemnitätsakte, die den Staatsorganen, welche in Aufführung der Suspensionsakte gehandelt haben, civil- und strafrechtliche Indemnität für alles das gewähren, was sie — wie dies unvermeidlich ist — in Ueberschreitung der durch die Suspensionsakte gegebenen Ermächtigungen verübt haben.

III. Das Verfahren.

Es wird eingeleitet mit einem Antrag auf Erlassung eines solchen Schreibens, der sich an den Gerichtshof, die King's Bench D. oder an einen Einzelrichter (at

§ 252. chambers) dieses Gerichts wendet.

Der formelle Weg ist der Antrag auf Erlassung einer order, die dem Crown office den Auftrag erteilt, ein writ auszustellen. Der Richter oder der Gerichtshof kann nun nach freiem Ermessen entweder ein Vorverfahren, wo beide Teile gehört werden, einleiten d. i. das Verfahren mittels order nisi. Es soll dem Gegner, ehe das writ erlassen wird, Gelegenheit geboten werden, darzulegen (to show cause), weshalb das writ nicht ausgestellt werden solle. Dies ist der gewöhnliche modus procedendi. Der Gerichtshof oder der Einzelrichter kann aber auch die Order auf Erlassung des writ auf einseitiges Parteivorbringen (ex-parte-application) ausstellen (sog. order absolute for the writ to issue in the first instance). Dann entfällt eben das Vorverfahren.

Der Antrag auf Erlassung solcher orders muss unter Zuziehung eines Anwalts eingebracht werden. Doch braucht der Gefangene durchaus nicht ausdrücklich zur Antragstellung autorisiert zu haben. Auch die nächsten Verwandten, Freunde etc. können den Antrag stellen. Der Antrag muss von einer öffentlich beglaubigten Urkunde begleitet sein, in welcher von dem Antragsteller eidlich die Tatsachen erhärtet werden, aus denen hervorgehen mag, dass es sich im gegebenen Falle um eine ungerechtfertigte Verhaftung handle. Was als solche „wahrscheinliche Tatsache" (probable cause") angesehen wird, hängt von dem Richter, bei dem der Antrag gestellt wird, ab. Das bezeichnet die engl. Rechtsterminologie mit den Worten, dass das H. C. kein „writ of course" sei, das schon jedem ausgestellt werden müsste. Für den Fall, als der Gefangene nicht selbst den Antrag stellt, muss jene eidesstättige Bescheinigung (affidavit) auch bescheinigen, dass dem Gefangenen die Möglichkeit, den Antrag zu stellen, entzogen sei.

Die Form eines writ of Habeas Corpus, wie sie heute üblich ist lautet:

Edward by the Grace of God etc. to . . . (Name des Gefängniswärters) greeting: We command you that you have in the King's Bench Division of Our High Court of Justice at the Royal Courts of Justice, London, immediately after the receipt of this Our writ, the body of A. B. being taken and detained under your custody as is said, together with the day and cause of his being taken and detained, by whatsoever name he may be called therein, to undergo and receive all and singular such matters and things as Our said Court shall then and there consider of concerning him in this behalf; and have you there then this Our writ".

Auf der Rückseite:

By order of Court.

This writ was issued by etc. . . . . ."

Das Schreiben kann, wie alle anderen Prerorgative writs, nicht nach Schottland „eilen". Wohl aber sonst überallhin innerhalb des britischen Weltreichs. Ja selbst in die Kolonien kann es gesandt werden, nur nicht in diejenigen, wo ein eigener Gerichtshof etabliert ist, der solche Schreiben selbst erlässt. (25/6 Vict. c. 20).

Auf dieses Schreiben hin hat der Adressat d. i. derjenige, der den Gefangenen in seiner Obhut hat, eine formelle Antwort (return) einzusenden und für gewöhnlich auch den Gefangenen vor den das writ erlassenden Gerichtshof zu stellen. Versäumt er dies in einer angemessenen Frist, die ihm gewöhnlich bei Zustellung des writ bekannt gegeben wird, dann kann gegen ihn eine Verhaftung wegen Ungehorsam gegen den Gerichtshof eingeleitet werden (attachment for contempt of court). Ausserdem trifft ihn für den Fall der Fristversäumnis eine Strafe von 100 £ (s. 4 der Act von 1679), für den Ungehorsams- und Weigerungsfall eine solche von 200 £ und ausserdem die Unfähigkeit sein Amt weiter zu bekleiden.

§ 252. In der formellen Antwort (return) muss der Grund der Verhaftung mit den Dokumenten, welche ihn beweisen, angegeben werden.

Der Gerichtshof prüft nun diese Angaben und entscheidet auf Antrag, ob der Gefangene freigelassen, oder weiter in Haft zu verbleiben habe. Können die im „Return" angeführten Behauptungen vom Antragsteller des writ durch Beweis widerlegt werden? Die Praxis entscheidet dahin, dass in den Fällen wo auf Grund der Habeas Corpus Act von 1679 das writ erlassen ist, also in den Fällen, wo die Verhaftung durch öffentliche Organe vorgenommen ist, dies unzulässig sei. (S. Short and Mellor a. a. O. p. 360 ff.).

Wo die Verhaftung aus strafrechtlichem Unrecht vorgenommen worden, ist eine Appellation gegen die Entscheidung des Gerichts über writ und return unzulässig (s. 47 der Judicature Act 1873). Bei Verhaftungen aus polizeilichem Unrecht und anderer nicht krimineller Freiheitsentziehung sind solche Gerichtsentscheidungen vor dem Court of Appeal revisibel, und dem siegreichen Writwerber können Gerichtskosten zugesprochen werden (36/7 Vict. c. 66).

Das Mandamus [1]). § 253.

I. Natur und Zweck.

Schon in der Zeit Eduards II. begegnet uns das writ of Mandamus. Wie in der deutschen und französischen Rechtsgeschichte [2]), finden wir auch in der englischen Mandate des Landesherrn im Mittelalter, die nicht bloss für die Zwecke der Rechtspflege, sondern überhaupt zur Ausführung bestimmter Verwaltungsakte an die Unterbehörden gerichtet waren.

Allmählich ward ihre Verwendung in England auf die Anweisung gewisser richterlicher Akte beschränkt, wie sich ja auch eine parallele Entwicklung in Frankreich nachweisen lässt. (Hier als lettres de justice bekannt. S. Esmein, histoire a. a. O. p. 436 ff.).

In England erlangten sie wie die übrigen Prerogative writs erst in der Zeit nach der Revolution Bedeutung, als nämlich die Tätigkeit des Privy Council in Fragen der Justizkontrolle unter Karl II. ein Ende nahm. Also erst seit dem 17. Jahrhundert. Erst von da ab wurden sie „ein Korrectiv für Beamtensaumseligkeit und ein Mittel, um Untergerichte und Unterbehörden in Bewegung zu setzen". (High, Extraordinary Legal Remedies a. a. O. ch. 1 s. 2).

Der Zweck dieses Rechtsmittels ist, um mit Blackstone (Comm. III. 110) zu sprechen, von einer bestimmten Person, Korporation oder einem Untergericht ein bestimmtes Tun zu verlangen, das zu ihrem Amte gehört oder ihre Pflicht ist, und was die King's Bench vorerst als mit dem Rechte und der Gerechtigkeit übereinstimmend festgestellt hat.

Voraussetzungen für die Erteilung dieses Rechtsmittels sind:

1. dass jemand ein Recht hat eine bestimmte Pflichterfüllung von einer andern Person zu verlangen,

2. dass die Pflicht, deren Erfüllung man verlangt eine sog. zwingende (imperative), d. h. ausserhalb des freien Beliebens des Verpflichteten gelegene, ist,

3. dass sie eine öffentliche d. h. auf öffentlicher Organstellung beruhende Pflicht ist,

4. dass eine Verweigerung diese Pflicht zu erfüllen vorliegt,

5. dass kein anderes Mittel, als das writ, zur Abhilfe möglich und dass abzusehen

1) Literatur: Tapping, Law and Practice of the High Prerogative writ of Mandamus 1846. High, Treatise on Extraordinary Legal Remedies 1874. Shortt, Informations, Mandamus and Prohibition 1887 Part. III. Short and Mellor a. a. O. p. 12—69. Archbold, Quarter Sessions a. a. O. p. 158 ff. Renton vol. 8 p. 92—115.

2) Schroeder, Deutsche Rechtsgeschichte 4. Aufl. 1904, 177 und 262 Note.

§ 253. ist, dass das writ die erwünschte Erzwingung der Pflicht durchführen werde. Deshalb sagt die engl. Rechtsterminologie „Mandamus must be effectual“.

Das Writ muss nicht gewährt werden: es ist kein writ of right. Es wird auch nicht ohne weiteres, sondern unter Nachweis, dass die obigen Voraussetzungen vorliegen gewährt und ist deshalb auch kein „writ of course“.

Die wichtigsten Anwendungsfälle sind, wo die Untergerichte insbesondere die Friedensrichter eine Beschwerde abgewiesen haben, wo bestimmte Staatsorgane oder öff. Korporationen ihnen aufgetragene, durch Gesetz auferlegte Pflichten, wie z. B. Vornahme einer Wahl nicht erfüllen, ferner wo jemand widerrechtlich von der Zulassung zu einem Amte oder von der Wiedereinsetzung in ein Amt zurückgehalten wird u. a. m.

II. Das Verfahren.

Dasselbe wird ähnlich wie beim Habeas Corpus mit einem Antrag auf Erlassung einer order nisi eingeleitet. Antragsberechtigt ist nur eine Person, die ein wirkliches Interesse an der Sache hat, d. i. an der Pflichterfüllung, die verweigert wurde („a person who has a real interest in requiring the duty to be performed“ s. Reg. v. Mayor of Peterborough 44 Q. B. 85). Die Tatsache des realen Interesses muss durch beschworenes Affidavit des Antragstellers wahrscheinlich gemacht werden.

Es kann der Antrag in der Regel nur durch einen Rechtsanwalt gestellt werden. Die Zeit der Antragstellung ist durch den Satz gegeben, dass sie innerhalb einer angemessenen Zeit nach der Verweigerung der Pflichterfüllung (reasonable time), nicht zu früh und nicht zu spät und unter Vermeidung jedes überflüssigen Aufschubs, erfolge. Nur in 2 Fällen ist ausdrückliche ziffermässige Begrenzung der Frist erfolgt. Vor allem durch die Municipal Corporation Act von 1882 (s. 47 [2]). Der Antrag auf ein Mandamus gerichtet an den Mayor der Stadt, dass er den Namen des Bittstellers in die Bürgerliste eintrage muss innerhalb von 2 Monaten nach der Abhaltung des Gerichts des Revising Barrister (s. oben I. S. 277) gestellt werden.

An dieselbe Frist ist der Antrag auf Mandamus gerichtet an die quarter sessions, über eine Appellation ihrer Zuständigkeit zu verhandeln, gebunden. (Crown Office Rules 1886 r. 79.)

Wie beim Habeas Corpus ist das Ziel der Verhandlung, die sich auf Grund der order nisi ergibt, entweder diese absolut zu machen d. h. den Auftrag zur Erlassung des writ ergehen zu lassen, oder die order nisi zu „entlassen“ (discharge) d. h. den Bittsteller des Mandamus abzuweisen. Rechts- und Tatfragen werden hier nachgeprüft.

Wird das writ erlassen, so ist es entweder „peremtory in the first instance“, das heisst: es findet nach Erlassung des writ keine weitere Verhandlung statt. Das writ muss befolgt werden, da es entscheidet, was zu geschehen hat. Auf ein solches peremtory writ ist nur eine Antwort, nämlich der Bericht der Unterbehörde (return) zulässig: dass es befolgt worden sei. Freilich ist die Entscheidung, die ein writ zum „peremtory writ in the first instance“ macht, wie jede andere Entscheidung im Appellationswege anfechtbar. —

Oder es wird nicht „peremtory in the first instance“, dann hat der Mandamusgegner die Pflicht darauf zu antworten, d. h. seinen Bericht (return) einzusenden. In diesem kann er näher ausführen, warum er dem Auftrag, den er durch Mandamus erhalten nicht ganz oder überhaupt gar nicht hat ausführen können. Er kann auch darin die Berechtigung des Mandamuswerbers zur Stellung des Antrags bestreiten oder schliesslich kurz angeben, dass der Auftrag des Mandamus erfüllt sei. In dem letzteren Falle hat die Sache ihr Ende erreicht, in den übrigen Fällen wird noch im Anschluss daran eine Streitverhandlung das sog. „pleading to the return“ (Crown office Rules a. a. O. r. 136) durchgeführt, wie bei jeder andern Klage.

Rechts- und Tatfragen, die bei dem Untergerichte aufkommen, werden hier nachgeprüft. Das Urteil lautet dann entweder, dass das writ nicht statt habe oder dass es peremtorisch werden, je nachdem der Mandamusgegner oder der Mandamuswerber gesiegt hat.

Ein peremtory writ muss befolgt werden ohne Widerrede, sonst macht sich der Ungehorsame der Strafe des Attachment (d. i. der Verhaftung aus Gründen der Ordnung und Disziplin) wegen contempt of court schuldig.

Die Form eines Writ of Mandamus lautet:

Eduard by the Grace of God etc. . . . .

To (Name der Unterbehörde) of . . . . , greeting.

Whereas by (hier wird die die Pflicht auferlegende Acte eingefügt). And whereas We have been given to understand and are informed in the King's Bench Division of Our High Court of Justice before Us that (hier der Klagegrund des Werbers). And you the said (Name der Behörde oder Korporation, oder Untergerichts) were then and there required by (spezialisierte Formulierung der Pflichterfüllungsforderung), but that the said . . . . well knowing the premises, but not regarding your duty in that behalf you then and there have wholly neglected and refused to (Formulierung der Pflichterfüllungsverweigerung) and still do absolutely neglect and refuse . . . . in contempt of Us and to the great damage and grievance of (Name des Klägers), as We have been informed from their complaint made to Us. Whereupon We, being willing that due and speedy justice should be done in the premises as it is reasonable, do command you the said . . . . and every of you firmly enjoining (im alten Lateinstil: mandamus vobis firmiter injungentes!) you that you (nähere Bezeichnung des Auftrags), or that you show cause to the contrary thereof (diese letzte Klausel fehlt bei den peremtorischen writs), lest by your default the same complaint should be repeated to Us, and how you shall have executed this Our writ make known to Us in Our said Court at the Royal Courts of Justice, London, forthwith then returning to Us this Our said writ, and this you are not to ommit. Witness etc.

By order of Court (oder Einzelrichters Name). At the instance of (. . . .) This writ was issued by . . ."

Wir sehen die Prozedur des Mandamus ist wegen des doppelten kontradiktorischen Verfahrens, einmal über die order nisi und einmal über den return, ziemlich langwierig und kostspielig. Um einerseits diesem Uebelstande abzuhelfen und andrerseits die Friedensrichter vor zu hohen Gerichtskosten zu schützen, führte die Act von 1848 (11/2 Vict. c. 44) in Fällen wo ein Mandamus an Friedensrichter ergeht, die sog. „rule in the nature of Mandamus" ein. Diese leistet denselben Effekt wie ein Mandamus, nur dass hier schon das Verfahren mit der Entscheidung endigt, die die „order nisi" zur „order absolute" macht. Dadurch entfällt dann der Prozess im Anschluss an das writ d. i. das kontradiktorische Verfahren im Anschluss an den return, wie es beim regelrechten Mandamus nötig wird. Auch ist durch jene Acte bestimmt, dass Friedensrichter, die einer solchen rule folgen, die Kosten des Verfahrens überhaupt nicht tragen. Das Verfahren mittelst rule ist dann noch auf andere Fälle ausgedehnt worden, insbesondere auf den Fall, wo das Mandamus an den Revising Barrister nötig wäre. (S. 37 der Act 41/42 Vict. c. 26.) Während aber in diesem Falle die rule an Stelle des Mandamus ergehen muss, hängt es im ersten Falle d. i. dem der Friedensrichter, vom E r m e s s e n der King's Bench Division ab, ob sie eine rule oder ein Mandamus ergehen lassen will.

§ 254. Die Prohibition [1]).

I. Natur und Zweck dieses Rechtsmittels.

Es ist von sehr hohem Alter. Schon Glanvilla, der in der Zeit Heinrichs II. schreibt (1187/9), erwähnt seiner. (De legibus lib. IV. ch. XII—XVI.) Die häufigste Anwendung dieses Rechtsmittels im Mittelalter war, um Uebergriffe der geistlichen Gerichte zu verhindern.

Doch schon Lord Coke erwähnt (2 Inst. 602), dass dieses Rechtsmittel überhaupt dazu diene, die untergeordneten Gerichte innerhalb ihrer gesetzlichen Kompetenz zu halten. Diese Oberaufsicht, die früher allen Reichsgerichten zustand, wird seit der Judicature Act von 1873 vorwiegend durch die King's Bench Division geübt. Doch kommen noch heute Fälle vor, wo auch die Chancery Division ein solches Verbot, nicht weiter in der anhängigen Sache vorzugehen, an das Untergericht erlässt (Prohibition).

Das Rechtsmittel hat den Zweck, die Untergerichte, die ihre Jurisdiktionsgewalt überschreiten, oder überhaupt ohne Kompetenz handeln, von ihrer weiteren Tätigkeit abzuhalten. Diese „Untergerichte" können geistliche Gerichte, darunter auch das Judicial Committee als oberster geistlicher Gerichtshof sein, ferner: Grafschaftsgerichte, petty und quarter sessions der Friedensrichter, Militär- und Flottenkriegsgerichte u. a. m., kurz alle Gerichte, die nicht den Supreme Court of Justice bilden.

Der kontrollierende Gerichtshof prüft bei der Verhandlung den Fall immer auf seine Tat- und Rechtsfragen, insb. ob sich daraus die Notwendigkeit der Prohibition ergibt. Im übrigen fällt er aber keine Entscheidung in der Sache selbst, denn wie die englische Rechtsterminologie sagt, ist das writ of prohibition „eher preventiv als correctiv". Auch kann dieses Rechtsmittel nur begehrt werden, wenn sonst keines zu Gebote steht. Wo deshalb der Beschwerdepunkt mittelst regelrechter Appellation behoben werden kann, wird Prohibition nicht gewährt.

Die wichtigsten Fälle der Anwendung des Rechtsmittels sind wohl Verbote an die geistlichen Gerichte bei Uebergriffen der letzteren. Während aber bei anderen Prohibitionen an die übrigen Untergerichte das Obergericht sich durchaus nicht in die materielle Entscheidung des Streitfalles einmengt, sondern nur die Frage des Exzesses der Jurisdiktion überprüft, wird geistlichen Gerichten gegenüber noch die Frage untersucht ob dieselben nicht etwa durch ihre Jurisdiktion in der Sache selbst die Vorschriften des Common law und die durch dieses dem einzelnen gewährten Freiheiten verletzt haben. Es vertritt demnach die Prohibition in England die Stelle des kontinentalen recursus ab abusu.

Andere Anwendungsfälle ausserdem sind: die Verhinderung der Jurisdiktion, die sich englische Gerichte über einen auswärtigen Souverän anmassen wollen, die Verhinderung der Jurisdiktion eines parteiischen oder an der Streitsache interessierten Richters. Nur wirkliche Akte richterlicher Tätigkeit können prohibiert werden, nicht aber Handlungen des exekutiven Vollzugs von Verwaltungsakten.

Das writ of Prohibition muss, wenn seine Voraussetzungen vorliegen, gewährt werden und ist in dieser Hinsicht ein writ of right. Doch muss der Prohibitionswerber rechtzeitig vor dem Untergericht dessen Kompetenzüberschreitung oder Inkompetenz gerügt haben. Sonst wird eben, wenn namentlich nicht schon aus dem Gerichtsprotokoll („upon the face of the proceedings") die gerügten Mängel klar hervorgehen,

1) Literatur: Coke, Institutes II. tit. Articuli Cleri. Short and Mellor a. a. O. p. 70 ff. Renton vol. 10 p. 489 ff. Lloyd, Law of Prohibition 1849. Shortt, On Informations, Mandamus, Prohibition 1887. Part. IV.

ein waiver d. i. ein Verzicht auf die Geltendmachung des Rechtsmittels präsumiert § 254. und der Gerichtshof, d. i. meist die King's Bench D. hat es nun in ihrer Macht, ob sie das Rechtmittel gewähren will (Renton a. a. O. 499).

Durch die neuere Justizreform insb. durch die Judicature Act von 1873 kann, wie wir oben (I. S. 149) gehört, jede Division des High Court of Justice, nicht bloss wie früher nur die Chancery, eine injunction d. h. das Verbot einer Handlung ergehen lassen. Damit ist das Anwendungsgebiet der Prohibition wesentlich eingeengt, da man nunmehr mittelst injunction jedes weitere Vorgehen der Untergerichte inhibieren kann.

Freilich wird niemals eine injunction an Stelle der Prohibition („in lieu of prohibition“) gewährt, wo das Untergericht, das prohibiert werden soll, einen besonderen Kausalgerichtstand hat, d. h. einen Gerichtstand, vor dem nur ganz besondere Kategorien von Streitsachen zur Verhandlung kommen. Hier muss dann immer mittelst Prohibition vorgegangen werden, es wäre denn, dass im Laufe der Streitverhandlung vor dem High Court als Inzidenzpunkt eine Kompetenzüberschreitung des Untergerichts aufkommt. In diesem letzteren Falle wäre eben der Vereinfachung des Verfahrens wegen auch eine „injunction in lieu of prohibition“ zulässig.

II. Das Verfahren wird durch den Antrag auf Erlassung einer order nisi gewöhnlich vor einem Divisional Court, d. i. einem Gerichtskollegium, nicht Einzelrichter, der King's B. D. eingeleitet. Antragswerber kann jede Person sein, die die Kompetenzüberschreitung oder Inkompetenz des Untergerichts wahrgenommen hat.

Doch geht die Praxis dahin „Fremde zur Antragstellung nicht zu ermutigen“ sondern abzuweisen. (Short and Mellor a. a. O. p. 82). Auch wird ein Armenrecht für die Prozessführung nicht gewährt.

Als Gegner des Streits gilt der angegriffene Richter des Untergerichts sowie die am Streit vor dem Untergericht interessierte Gegenpartei.

Der Antrag auf order nisi, d. h. auf Einleitung des Vorverfahrens, in welchem der Gegner die Gründe aufweisen muss, weshalb eine Prohibition nicht erlassen werden soll, genügt schon um jedes weitere Vorgehen des Untergerichts zum Stillstand zu bringen.

Der Antrag soll sofort, nachdem die Rechtswidrigkeit des Untergerichts aufgekommen ist, gestellt werden. Das hierauf eingeleitete Verfahren über die order nisi kann mittelst Prozessschriften durchgeführt werden (pleadings) (1 Will. IV. c. 21 s. 1). Da aber seit der Judicature Act von 1873 ein regelrechter Appell in Prohibitionsachen eingeführt ist, wodurch die Gründlichkeit der Parteierörtungen gesichert erscheint, so wird gegenwärtig von der Einreichung von Prozessschriften Umgang genommen.

Nach Schluss der Verhandlung wird, wenn der Prohibitionswerber siegt, die order nisi absolut gemacht, d. h. der endgültige Auftrag zur Ausstellung des writ of Prohibition dem Crown office erteilt. Mitunter kann aber auch sofort ohne kontradiktorische Verhandlung die order absolut werden, was man „order alsolute ex parte in the first instance“ nennt.

Die Form eines writ of Prohibition lautet:

Edward by the Grace of God etc. . . to the Keepers of Our peace (wenn die friedensrichterlichen quarter sessions prohibiert werden) . . . . . within Our county of . . . . . . greeting.

Whereas We have been given to understand that you, the said justices have entered an Appeal by A. B. against etc. And that the said . . . . has no jurisdiction to hear and determine the said . . . . by reason that (hier folgen die Tatsachen, welche die Inkompetenz der Jurisdiktion aufdecken).

§ 254. We therefore hereby prohibit you from further proceeding in the said (appeal) Witness etc.

This writ was issued by etc. . . ."

Vor dem Jahre 1873 gab es keine regelrechte Appellation von Entscheidungen der Reichsgerichte. Wurde daher von dem einen eine Prohibition verweigert, so konnte man getrost sein Glück bei einem anderen koordinierten ersuchen. Dies ist nun unmöglich. Man muss vielmehr wenn man von der King's Bench abschlägig beschieden wird, an den Court of Appeal und von da ev. an das Oberhaus gehen. Die in letzter Instanz geschaffene Entscheidung bewirkt aber nunmehr, im Gegensatz zu früher, eine res judicata.

So spät hatte sich das englische Recht in einem wichtigen Teil des Prozessrechts den Vorteil der kontinentalen Appellation und die damit verbundene Gerichtshierarchie errungen. Dies hängt natürlich mit der Tatsache zusammen, dass das englische Recht niemals eine Rezeption des römischen Rechts in grösserem Umfange durchgemacht hat[1]).

§ 255.

Das Certiorari[2]).

I. Natur und Zweck dieses Rechtsmittels.

Das Rechtsmittel hat seinen Namen von den Eingangsworten, mit denen es anfing und die im alten lateinischen Kurialstil lauteten: „quia quibuslibet certis de causis certiorari velimus super recordo".

Es hat den Zweck in Strafsachen, wenn nötig den Gerichtsstand zu verschieben. So wurde es z. B. vom Hause der Lords dazu verwendet, um eine bei einem Untergericht gegen einen Peer anhängige Strafsache vor sein Forum zu ziehen. Seine häufigste Verwendung ist aber Urteile, die im Polizeigerichte der Friedensrichter gefällt worden sind (convictions), und Verwaltungsakte gewisser Behörden (orders) an sich zu ziehen und in ihrer Rechtsgültigkeit nachzuprüfen.

Die wesentlichsten Voraussetzungen einer solchen „Removierung" an das Obergericht, d. i. die King's Bench D., sind:

1. Kompetenzüberschreitung des Untergerichts oder der kontrollierten Verwaltungsbehörde (sog. Excess of Jurisdiction).

2. Kompetenzanmassung (Want of Jurisdiction), wenn z. B. die Richter des Untergerichts an der Streitsache interessiert sind, wenn der Streitgegenstand sich seiner Natur nach gar nicht für die Verhandlung vor dem Untergericht eignet, wenn gewisse Formvorbedingungen, z. B. richtige Ladung der Gegenpartei fehlen, wenn im Laufe der Streitverhandlung vor dem Untergericht Tatsachen aufkommen, die die Kompetenz des Untergerichts vernichten (jurisdiction ousted) u. a. m.

3. Wegen eines Formfehlers im Verfahren, der aus dem Gerichtsprotokoll evident hervortritt.

4. Wo ein Polizeiurteil der Friedensrichter (conviction) erschlichen ist.

In einer Reihe von modernen Gesetzen, namentlich solchen, die die innere Verwaltung betreffen, ist ausdrücklich das Rechtsmittel des Certiorari gegen Verwaltungsakte der Lokalautoritäten versagt. Trotzdem ist es auch in diesen Fällen zulässig: bei Kompetenzanmassung und -überschreitung, und Verhängung einer unzulässigen Strafe

---

1) Ueber den Zusammenhang zwischen der Rezeption röm. Rechts, der Appellation und Gerichtshierarchie: Siehe neuestens v. Below, Die Ursachen der Rezeption des römischen Rechts in Deutschland. 1905. S. 132 und A. 1, sowie die dort Zitierten.

2) Literatur: Short and Mellor a. a. O. p. 89—164. Archbold a. a. O. p. 177—190. Paley a. a. O. p. 349—379. Renton vol 2. p. 421. f.

(3 Q. B. D. 509 und 72 L. T. R. 568). § 255.

Auch die Krone kann durch ihren Anwalt in allen ebengenannten Fällen, auch in jenen wo das Certiorari ausdrücklich ausgeschlossen ist, dieses begehren. Ihr wird es ohne weiteres als „of course" gewährt. Jede Privatpartei muss ihren Beschwerdegrund wenigstens glaubhaft machen. Nicht der quivis ex populo kann den Antrag auf Certiorari stellen, sondern nur eine wirklich sich in ihren Rechten beschwert fühlende Person (Short und Mellor p. 117). Eine solche hat ein Recht auf das writ „ex debito justitiae". Jede andere Person, der quivis ex popolo, kann abgewiesen werden. Die Gewährung eines writ an eine solche steht im Ermessen des Gerichts.

Die Form eines Certiorari ist heute wie folgt:

„Edward, by the Grace of God etc. to .... and to every of them greeting: We being willing for certain reasons that (hier folgt die nähere Bezeichnung des Verwaltungsakts, der nachgeprüft werden soll) as is said be sent by you before Us, do command you, and every of you that you or one of you do send forthwith under your hands (seals) or the hand (seal) of one of you before Us, in the King's Bench Division of Our High Court of Justice at the Royal Courts of Justice, London, all and singular the said order with all things touching the same as fully and perfectly as it may have been made by you and now remain in your custody or power together with this Our writ, that we may cause further to be done thereon what of right and according to the law and custom of England We shall see fit to be done . . Witness etc. (Name des Lord Chief Justice von England). By order of Court (oder Name des Einzelrichters).

At the instance of (Name der Partei).

This writ was issued by (Name des Rechtsanwalts)."

Gegen die Entscheidung, die eine order nisi zur Erlangung eines Certiorari absolut macht, gibt es keinen Appell, wenn es sich um die Ueberprüfung von polizeigerichtlichen Strafurteilen (convictions) handelt, wohl aber dann, wenn Verwaltungsakte der Unterbehörden nachgeprüft werden. In diesen Fällen ist nach s. 19 der Judicature Act von 1873 ein Appell an den Supreme Court of Appeal und von da an das Oberhaus (nach s. 3 der Appellate Jurisdiction Act von 1875) zulässig.

Auch insoferne unterscheidet sich die Nachprüfung polizeigerichtlicher Urteile von der administrativer Verwaltungsakte, als bei der letzteren im Certiorariverfahren nur die Rechtsfragen, nicht Tatfragen (d. i. Frage des freien Ermessens) nachgeprüft werden, bei den ersteren jedoch Rechts- und Tatfragen.

II. Die wichtigsten Typen von Fällen des Certiorari sind:

1. das an die Friedensrichter gerichtete (Certiorari for orders and convictions of Justices). Der Antrag muss von der sich beschwert fühlenden Person gestellt werden unter Glaubhaftmachung der Beschwerdepunkte in allen Fällen, wo der Beschwerdepunkt nicht gleich aus den Akten hervorgeht („apparent on the face of conviction or other proceeding"). Die Glaubhaftmachung erfolgt wie auch sonst durch Affidavit. Der Antrag muss innerhalb von 6 Monaten nach der Fällung des Urteils oder des Verwaltungsakts, durch den man sich beschwert fühlt, gestellt werden. (Cr. O. R. 33).

Wo zuvor noch von den petty sessions an die quarter sessions appelliert worden ist, läuft die Frist von der Berufungsentscheidung der quarter sessions (R. v. Boughey 4 T. R. 281).

Von der Antragstellung muss 6 Tage vorher den Friedensrichtern, gegen deren Entscheidung das Certiorari angestrebt wird, schriftliche Nachricht (notice) gegeben werden.

§ 255. Der Antrag ist auf Erlassung einer order nisi gerichtet. Diese muss sowohl den Friedensrichtern als auch einer ev. Gegenpartei, die aus der friedensrichterlichen Entscheidung Vorteil gezogen oder sonst an ihr interessiert und in der order nisi näher bezeichnet ist, zugestellt werden. Das Verfahren über die order nisi, hat den Zweck den Friedensrichtern resp. der Gegenpartei des ursprünglichen Streits Gelegenheit zu geben, Gründe nachzuweisen, weshalb ein solches Certiorari nicht erlassen werden soll. Das sich nun daran schliessende Verfahren ist ein kontradiktorisches und endigt gewöhnlich mit einer „order absolute to remove", d. h. mit dem Befehl, dass die Akten des Untergerichts der King's Bench Division zugesendet werden. Die Kosten dieses Verfahrens für die Friedensrichter entfallen nach der Review of Decisions Act von 1872 (35/6 Vict. c. 26) insoferne, als die Affidavits, wodurch die Gegengründe gegen die Erlassung des writ glaubhaft geltend gemacht werden, nicht, wie bei den übrigen Parteien, mit der Zahlung von Sporteln (fees) verknüpft sind. Die Order absolute für die Erlassung des writ bewirkt nun die Parteirollenänderung: Nominelle Kläger in dem weiteren Verfahren ist nunmehr die Krone, nomineller Beklagter der Certiorariwerber. Es heisst nunmehr immer „The King v. X. Y." (der Beschwerdeführer). Ehe das writ erlassen wird, ist eine Prozesskaution (recognizance) von 50 £ zu hinterlegen.

Mit der absoluten Order „to remove" ist das Verfahren noch lange nicht zu Ende. Nun ergeht das writ und verlangt eine Antwort sog. return, d. i. die Einsendung der Prozessakten insb. der angefochtenen friedensrichterlichen Entscheidung, worüber sich wie bei jeder andern Klage, ein neuerliches kontradiktorisches Verfahren entspinnt, da nunmehr der Beschwerdeführer den Antrag stellt, den Verwaltungsakt resp. das Urteil der Friedensrichter zu kassieren: „to quash". Auch dieses Verfahren beginnt mit einer order nisi und kann, wenn der Beschwerdeführer siegt, zu einer order absolute führen. Die Entscheidung des Gerichts geht nämlich entweder auf Konfirmation oder Kassation des angefochtenen Verwaltungsakts oder Urteils, nur in äussersten Ausnahmsfällen auf seine Reformierung. —

Statt dieses gewiss recht komplizierten und weitläufigen Verfahrens hat die moderne Praxis (CR. O. R. 37) die Regel aufgestellt, dass die Anträge „to remove" und „to quash" derart miteinander verbunden werden können, dass die King's Bench D. nach kontradiktorischem Verfahren schon in dem Momente, wo sie den Auftrag zur Erlassung des writ of Certiorari gibt, zugleich den Befehl erlässt, dass die angefochtene friedensrichterliche Entscheidung gleich nach ihrem Eintreffen ganz oder teilweise kassiert werde. Dann entfällt sowohl die Leistung der Prozesskaution als auch das 2. kontradiktorische Verfahren, über den Antrag „to quash".

Allein ob dieses abgekürzte Verfahren eingeschlagen wird, liegt ganz im Ermessen der King's Bench.

Kosten werden nur s e l t e n dem siegenden Beschwerdeführer zugesprochen, von dem Unterliegenden werden sie aus der von ihm gestellten Prozesskaution genommen. (P a l e y a. a. O. p. 379). Wird die angefochtene Entscheidung der Friedensrichter bestätigt, dann erlangt sie auch dadurch Exekutionskraft, wenn sie G e l d s t r a f e n auferlegt. Wo dies aber nicht der Fall ist, insbesondere wo es sich um Freiheitsstrafen handelt, da ist ein Schreiben („a procedendo") nötig, d. i. die Anweisung an die Friedensrichter nach Recht weiter vorzugehen, d. h. die Exekutionsschritte einzuleiten.

Andere Fälle des Certiorari, die ganz analoges Verfahren mit geringen Modifikationen aufweisen, sind:

2. das an das Local Government Board gerichtete Certiorari, um Verordnungen und Verfügungen auf ihre Rechtsgültigkeit nach den oben unter I. aufgestellten Grund-

sätzen zu prüfen (4/5 Vict. c. 76 s. 105 in Verb. mit 34/5 Vict. c. 70 s. 7); § 255.

3. das Certiorari gerichtet an einen Grafschafts- oder Stadtrat, um die Rechtmässigkeit bestimmter Zahlungsanweisungen, welche diese Organe an den Kommunalfond erlassen haben, zu überprüfen (51/2 Vict. c. 41 s. 80 (1) und (2) und 45/6 Vict. c. 50 s. 141);

4. das Certiorari gerichtet an die district auditors, die zur Kontrolle aller Kommunalrechnungen, mit Ausnahme der von inkorporierten Städten, vom Local Government Board entsendet werden. Dieses Certiorari hat den Zweck, dass jede Person, der die Rechnungsdecharge einer Ausgabe für Gemeindezwecke von seiten jener Beamten verweigert worden ist oder welche durch die einer andern Person von derselben Seite erteilte Rechnungsdecharge sich beschwert fühlt (gewöhnlich ist ein Kommunalsteuerzahler der Beschwerdeführer!), diesen Verwaltungsakt mittelst Certiorari anfechten kann (7/8 Vict. c. 101 s. 35). Alternativ mit diesem Rechtsmittel steht der sich beschwert fühlenden Partei der Beschwerdeweg an das Ministerium (Local Government Board) zu (s. 36 der zit. Act), der wegen der Kostspieligkeit des Certiorari sehr häufig gewählt wird.

Das Stating of Special Case [1]). § 256.

I. Im Allgemeinen.

Der Vorbehalt der Entscheidung für die Kognition des Rechtsfalls durch das Obergericht, das Stating of Special Case, ist ein Rechtsmittel, das verhältnismässig am spätesten auftritt. Es besteht eigentlich so recht erst seit dem Ausgange des 18. Jahrhunderts. Seine juristische Natur ist die einer bedingungsweise gesetzten Entscheidung, die eben nur dann rechtsverbindlich wird, wenn sie das Obergericht bestätigt.

Schon die älteste Form einer friedensrichterlichen Kommission, wie sie z. B. im alten Lateinstil in Dalton's Justice of the Peace (aus dem 17. Jahrh.) sich vorfindet, weist die Friedensrichter an in zweifelhaften Fällen die Entscheidung nicht anders zu fällen, als in Gegenwart eines Richters der King's Bench, Londoner Reichsgerichte oder eines Assisenrichters, der für die betreffende Grafschaft bestellt war.

Auch die gegenwärtig in Geltung stehende Kommission der Friedensrichter (abgedruckt bei Archbold Quarter Sessions a. a. O. 5 ff.) wiederholt diese Anweisung, trotzdem sie heute unpraktisch ist („Provided always that if a case of difficulty upon the determination of any of the premises before you or any two or more of you shall happen to arise, then let judgement in no wise be given thereon before you or any two or more of you unless in the presence of one of our justices appointed to hold assizes in the aforesaid county").

So wurde denn schon von altersher ein zweifelhafter Fall, der den Friedensrichtern vorkam, den Assisenrichtern, die von London aus die Grafschaft bereisten, zur Entscheidung vorbehalten, allerdings in der Weise, dass deren Rat zuvor eingeholt und die Entscheidung danach formell von den Friedensrichtern gefällt wurde. In der Mitte des 18. Jahrh. zur Zeit des Kanzlers Hardwicke finden wir — allerdings nur vereinzelt — die Entscheidung des Falles unter der Bedingung nachträglicher Bestätigung durch die King's Bench. Diese moderne Praxis trat an Stelle der älteren, welche bloss die Meinung des Assisenrichters einzuholen hatte. In dem Buche von Nolan über Armen-

1) Literatur: Short and Mellor a. a. O. p. 164 ff. und 472 ff. Archbold, Practice of the Court of Quarter Sessions 5th ed. 1898 ch. XI. Paley, On summary convictions. 7 th. ed 1892. p. 314 ff. Renton vol. 11. p. 640 ff. Boulton, On Case Stated 1902.

§ 256. recht, erschienen 1807, findet sich nur diese Praxis beschrieben. So entstand das „Stating of Special Case".

Bis zum Jahre 1879 konnte ein Special case, also der zweifelhafte Rechtsfall nur mittelst writ of Certiorari an das Obergericht gebracht werden. Da aber die Gesetzgebung des 19. Jahrh. die Verwendung dieses Rechtsmittels in Gesetzen immer mehr einzuschränken suchte, um zu verhindern, dass friedensrichterliche Verwaltungsakte aus den geringfügigsten formell-technischen Mängeln schon annulliert würden [1]), so ist auch wohl dieser Tendenz die Vorschrift der Summary Jurisdiction Act von 1879 (42/3 Vict. c. 49) entsprungen, dass ein Special case, um zur Entscheidung an das Obergericht zu gelangen, nicht mehr der Vermittlung eines writ of Certiorari bedürfe (s. 40 leg. cit.). Die wichtigsten Typen von Entscheidungen, die mittelst Stating of Special case an das Obergericht, die King's Bench Division, zur Entscheidung der Rechtsfrage kommen, sind im folgenden näher auszuführen.

II. Die Special Cases von den quarter sessions.

Das Charakteristische dieser Gruppe von reservierten Streitfällen, ist, dass das Obergericht die betreffenden, in Frage stehenden Verwaltungsakte der Friedensrichter nur bestätigen oder kassieren, niemals aber reformieren kann.

Der Antrag auf Reservierung der Entscheidung, die eigentlich die quarter sessions treffen sollten, für das Obergericht wird von den Parteien gestellt. Die sessions brauchen aber dem Antrag nicht statt zu geben. Dadurch unterscheidet sich wieder diese Gruppe von Special cases von den noch weiter unten zu erwähnenden.

Der angefochtene friedensrichterliche Akt muss ein endgültiges Urteil darstellen. Verwaltungsakte, die bloss Inzidenzpunkte eines Streitfalles entscheiden, sind des Stating of Special case nicht würdig.

Nur Rechtsfragen nicht Tatfragen können vom Obergericht hiebei entschieden werden. Doch müssen die Tatfragen bei der Formulierung des für die Obergerichtsentscheidung reservierten Falles genau aufgeführt sein, denn die angefochtene friedensrichterliche Order muss eine „für sich selbst sprechende" order, eine „speaking order" sein.

Die Formulierung der Rechtsfrage für das Obergericht, also das eig. stating of Sp. c. soll von den in der Quartalsitzung vereinigten Friedensrichtern erfolgen. In Praxis geschieht dies aber so, dass der Rechtsanwalt der den Verwaltungsakt anfechtenden Partei die Formulierung vornimmt, sie dann dem Rechtsanwalt der Gegenpartei zusendet, und dass nach deren Einigung die Formulierung dem Chairman d. i. vorsitzenden Friedensrichter der quarter sessions zur Unterschrift vom clerk of the Peace vorgelegt wird. Der Chairman ist aber an diese Parteienformulierung nicht gebunden, sondern kann die Streitfrage selbst formulieren. Hierauf übersendet der clerk of the Peace die Formulierung [2]) an das Crown office der King's Bench. Hier muss der „Case" filiert

1) So sagt Richter Field in Rex. v. Chantrell (L. R. 10. Q. B. 589): „But there can be no doubt that a great many orders good and valid, and worthy to have been upheld on the merits, were often quashed for some technical defect, and hence it became common to insert in statutes a proviso that orders and convictions under these Acts should not be quashed in form or removed by certiorari".

2) Form eines solchen Special Case:
„Between A.B. . . . . Appellant
and
The Assessment Committee of the Poor Law Union etc. . . . . , Respondents. Upon an appeal by the above-named appellant against a certain rate or assessment made for the relief of the parish . . . . . which said appeal came for hearing at the general quarter sessions of the . . . . day . . . . when upon hearing counsel for both parties that Court dismissed the said appeal subject to the opinion of the King's Bench

werden d. h. in das Register eingetragen und dafür die übliche Gebühr (ungefähr 1 £ 2½ sh.) gezahlt werden. Nicht eher wird aber der Fall filiert, als bis eine Prozesskaution von 50 £ gezahlt worden ist (sog. recognizance). **§ 256.**

Die Filierung im Crown office muss längstens innerhalb von 6 Monaten vom Zeitpunkte der Fällung des friedensrichterlichen Urteils erfolgen (Rule 34 der Crown office Rules von 1886).

Das Verfahren über den reservierten Fall vor der King's Bench wird nun mit einem Antrag auf Erlassung einer order nisi eingeleitet, die vom Crown office ohne weitere Prüfung gegen Zahlung einer Gebühr von 2 £ 5 sh. etwa, erlassen wird. Bei der Verhandlung vor dem Gerichtshof über die order nisi, d. i. über die Frage warum die order der Friedensrichter nicht aufgehoben werden soll, beginnt die Partei, welche den Antrag auf Stating of Special case gestellt hat. Darauf antwortet die Gegenpartei und schliesslich ergeht das Urteil. Doch kann noch vor diesem die Sache an das Untergericht, die quarter sessions zur Berichtigung rückverwiesen werden (sog. restating). Das Urteil lautet entweder, dass die order nisi, die ev. die Aufhebung der friedensrichterlichen Entscheidung androht, absolut wird. Oder die order nisi wird aufgehoben (discharged), d. h. die friedensrichterliche Entscheidung wird bestätigt. Die bestätigte Order gilt dann nur als order des Obergerichts, denn wie die engl. Rechtsprache sagt: „When once the case comes up in to the Superior Court the Court of Quarter Sessions is functus officio".

Daher ist auch ein Appell gegen eine solche vom Obergericht gefällte Bestätigung keine Revision im technischen Sinne und bedarf nicht der sonst bei solchen Anlässen nötigen Erlaubnis der Appellationsinstanz (nach s. 45 der Judicature Act von 1873).

Während in der Regel, wie wir eben gehört, es in dem Ermessen der quarter sessions gelegen ist, ob sie den Special case feststellen wollen, gibt es ausnahmsweise Fälle, wo sie dies tun m ü s s e n. So vor allem alle Special cases, die als Appellationen von Verwaltungsakten der friedensrichterlichen Quartalsitzungen in den Fragen des Public Health, also dem grössten Teil der innern Verwaltung, gemeint sind (s. 269 der Public Health Act von 1875). Sodann werden zweifelhafte Fälle der Abgrenzung der Kompetenz der quarter sessions und des Grafschaftsrats, dem wie wir wissen eine Reihe ehemals friedensrichterlicher Befugnisse übertragen sind, durch Stating of Special case erledigt (s. 29 der Local Government Act von 1888). Ebenso werden Fragen, wo es zweifelhaft ist, ob nach der Local Government Act Verwaltungsbefugnisse dem Kirchspielrat, der Kirchspielversammlung, oder dem Distriktsrat übertragen sind, behandelt, (s. 70 (1) der L. Government Act von 1894). Auch durch P a r t e i v e r e i n b a r u n g kann jede order und jeder andere Verwaltungsakt der Quartalsitzungen mittelst Stating of Special case vor der King's Bench angefochten werden (sog. Baines' Act 12/3 Vict. c. 45 s. 11).

II. Die Special Cases zur Ueberprüfung der übrigen Verwaltungsakte der Friedensrichter. Es handelt sich hier eigentlich u m d a s g r o s s e G e b i e t d e r V e r w a l t u n g s k l a g e n g e g e n U e b e r g r i f f e d e r P o l i z e i g e w a l t, wie sie den Friedensrichtern in Petty Sessions oder einzeln zusteht. Nach der engl. Rechtsterminologie handelt es sich hier um Ueberprüfung und Kontrolle des Gebiets der Summary Jurisdiction.

Division of his Majesty's High Court of Justice upon the f o l l o w i n g c a s e. (Nun folgt die Formulierung des Streitfalles und Tatbestandes.)

The question for the opinion of the Court is whether. (Nun folgt die Formulierung der Rechtsfrage.) If the Court shall be of opinion in the affirmative then the said order of sessions is to be affirmed; if in the negative then the said order of sessions is to be quashed."

§ 256. Wer sich durch eine polizeirichterliche Entscheidung, sei es dass sie auf Grund seiner eigenen Beschwerde ergeht und diese abweist, sei es dass sie auf Grund fremder Beschwerde ergeht und ihn verurteilt, beschwert fühlt, kann verlangen dass die Sache an die King's Bench mittelst Stating of Special Case geht, vorausgesetzt dass er die polizeirichterliche Entscheidung aus dem Grunde anficht, dass sie rechtswidrig sei (Act 20/1 Vict. c. 43 s. 2). Irrtümliche Auffassung der Tatsachen, die zur Entscheidung geführt haben, sind kein ausreichender Grund zur Erhebung der Verwaltungsklage.

Ebenso ist eine Verwaltungsklage gegen jeden friedensrichterlichen Verwaltungsakt im Gebiete der Summary Jurisdiction zulässig, wenn behauptet wird, dass der oder die Friedensrichter ihre Kompetenz überschritten haben, (Summary Jurisdiction Act von 1879 s. 33 [1 u. 2]).

Wird das Stating of Special Case beantragt, dann ist der sonst regelmässige und zulässige Appell an die Quartalsitzungen der Friedensrichter ausgeschlossen. (s. 14 leg. c.).

Die Friedensrichter können das Stating verweigern, wenn ihnen das darauf gerichtete Begehr frivol erscheint (s. 4 der Act 20/1 Vict. c. 43). Die King's Bench kann aber, wenn das Vorgehen der Friedensrichter ihr in dieser Richtung unbegründet scheint, sie zum Stating zwingen (s. 51 l. c.).

Der Antrag auf Stating muss 7 Tage nach Fällung der angefochtenen Entscheidung erfolgen, der Fall selbst längstens innerhalb von 3 Monaten zur Entscheidung des Obergerichts festgestellt sein (rule 18 der Crown Office Rules von 1886).

Im übrigen ist hier das Verfahren nicht wesentlich von dem unter II. beschriebenen verschieden. Nur kann das Urteil des Obergerichts hier nicht bloss affirmativ oder kassierend sondern selbst reformierend sein. Appellation an den Court of Appeal von der Entscheidung der King's Bench D. ist hier nur zulässig, wenn diese die Erlaubnis hiezu gibt (s. 45 der Judicature Act von 1873).

Die Kosten des Verfahrens tragen hier immer nur die Privatpersonen, als Parteien, niemals aber die Friedensrichter, deren Verwaltungsakt oder deren Entscheidung angefochten worden ist.

IV. Die Berufung von Entscheidungen des Wählerlistenprüfungsrichters (revising barrister).

Sie erfolgt auch mittelst Stating of Special Case.

Wer sich dadurch beschwert fühlt, dass er durch die Entscheidung des revising barrister

1. nicht in die Wählerlisten aufgenommen worden oder

2. dass ein anderer, gegen dessen Eintragung er Einspruch erhoben hatte, aufgenommen worden, oder

3. dass sein Name von der Wählerliste gelöscht worden ist, kann vom revising barrister verlangen, dass er den Fall dem Obergericht reserviere (6 Vict. c. 18; 41/2 Vict. c. 26 und 51 Vict. c. 10).

Der barrister kann das Begehren abweisen, das Obergericht ihn aber, wenn ihm diese Abweisung grundlos scheint, mittelst Mandamus dazu verhalten (41/2 Vict. c. 26 s. 37). Dies gilt sowohl für die Prüfung der kommunalen als auch für die der parlamentarischen Wählerlisten.

Als Geklagter erscheint bei diesem Stating of Special case derjenige, der an der angefochtenen Entscheidung des Wahlprüfungsrichters interessiert ist. Ist ein solcher nicht vorhanden, dann wird der clerk of the peace oder der town clerk mit der Parteienrolle des Geklagten vom revising barrister ausgestattet.

§ 256. Nur Rechtsfragen können auf diesem Wege zur Ueberprüfung an das Obergericht kommen. Die Rechtszweifel müssen aber schon während der Verhandlung vor dem revising barrister vom Werber des Stating of Special case erhoben worden sein. Sonst dürfte sich die King's Bench auf ihre Entscheidung nicht einlassen.

Wenn mehrere ihre Wählerberechtigung aus einem und demselben Rechtsgrunde verweigert sehen, so können diese Fälle kollektiv vor das Obergericht gebracht werden. (sog. consolidating appeals nach s. 44 der Act 6 Vict. c. 18). Die Entscheidung der Rechtsfrage gilt dann für alle Ansprüche.

Der Antrag auf Stating muss gleich nach Schluss der kontradiktorischen Verhandlung vor dem revising barrister gestellt werden. Da dieser auch über den Kostenanspruch bis zu 20 sh. entscheidet, so kann mit seiner Entscheidung in der Hauptsache auch die Entscheidung über den Kostenanspruch angefochten werden, niemals aber selbständig.

Im übrigen ist das Verfahren wie das unter II. geschilderte. Nur muss der festgestellte Fall längstens innerhalb der ersten 4 Tage der Gerichtssession nach den Sommerferien, also des nächsten Michaelmas Term nach der gefällten Barrister-Entscheidung dem Crown Office eingereicht sein. Die Kosten der Filierung betragen hier etwa 1 £ 10 sh.

Die Streitkosten trägt die unterliegende Partei, ist aber der clerk of the Peace oder der town clerk mit der Beklagtenrolle ausgestattet worden, so trägt die Kosten der betreffende Kommunalverband (Grafschaft oder Stadt).

Die Entscheidung der King's Bench über den Special case ist auch für jedes Unterhauskomitee rechtsverbindlich resp. für jeden Wahlprüfungsgerichtshof, der sich noch etwa nachher mit der Frage der Wählerberechtigung beschäftigen sollte (s. 66 der Act 6 Vict. c. 18).

Ein Appell von der Entscheidung der King's Bench D. ist nur mit deren Erlaubnis an den Court of Appeal zulässig.

Das Quo Warranto [1]). § 257.

I. Natur und Zweck des Rechtsmittels.

Dasselbe ist eines der ältesten. Bracton (de legibus lib. V. c. 4 fo. 372) und Fleta (lib. V. c. 9) kennen es bereits als gewöhnliches Rechtsmittel, und eine Gerichtsverhandlung über ein Quo Warranto existiert noch aus der Zeit Richards I.

Seit jeher hatte es den Zweck, Personen, die unbefugterweise königliche Aemter und Hoheitsrechte unter Beeinträchtigung der königlichen Prärogative usurpiert hatten, das Handwerk zu legen, indem sie nach ihrem Rechtstitel (Quo Warranto) gefragt wurden. Ursprünglich war es eigentlich bloss ein Rechtsmittel zum Schutz des Königs und ist als solches allein auch Coke noch bekannt (2 Inst. 282). Während dieser aber behauptet, dass dieses Rechtsmittel nicht bloss für sondern auch gegen den König res judicata herbeiführe, sagt Blackstone (3 Comm. 262), dass es nur ein Rechtsmittel für den König sei. In der Zwischenzeit nämlich vom Ausgange des 17. Jahrhunderts bis zum Ausgange des 18. Jahrhunderts hatte sich jener Umbildungsprozess, dessen wir oben schon Erwähnung getan, vollzogen: statt der bisherigen, durch das Privy Council geübten Kontrolle traten nun jetzt die Prerogative writs, die von der King's Bench erlassen wurden.

1) Literatur: Coke, Entries 1614. tit. „Q. W." Placita de Q. W. temp. Ed. I. bis Ed. III. ed. Record Commission 1818. Comy's Digest v. Q. W. Short ton, Informations Criminal and Quo Warranto 1888. Short and Mellor, Crown office Practice a. a. O. ch. VIII. Renton .vol 10. p. 628—642.

§ 257. Dem entsprach auch insbesondere, dass das Inbewegungsetzen dieser Maschinerie formell wenigstens vom Könige allein ausginge. Auf der andern Seite wollte man auch dem Untertanen die Möglichkeit nicht entziehen, eine ihm bekannte unbefugte Usurpierung königlicher Hoheitsrechte durch Private zur Anzeige zu bringen. Deshalb wurde formell die Verwendung dieses Rechtsmittels zwar als Monopol des Königs oder des Kronanwalts beibehalten, materiell aber jedem einzelnen die Möglichkeit offen gelassen, durch Anzeige (information) das Verfahren in Bewegung zu setzen, vorausgesetzt, dass die Zustimmung des Gerichtshofs erteilt wurde. Dieser Grund und in Verbindung damit die allzugrosse Kostspieligkeit des alten Writ of Quo Warranto bewirkten, dass an dessen Stelle die Information Quo Warranto trat. So kommen denn seit der Zeit Wilhelms III. die Informations Quo Warranto auf, und das alte Writ desselben Namens ist nun ganz in desuetudo geraten.

Seit dem Gesetze 4/5 Will. Mary c. 19 können auch Private unter Zustimmung des King's Bench die Information, d. i. die Anzeige zur Einleitung des Verfahrens anbringen.

Im allgemeinen können heute die Informations in the nature of Quo Warranto von jedem Privaten, dem sog. relator angebracht werden, gegen jede andere Person, die ein Amt des Königs (office) oder einer öffentlichen Körperschaft (Stadt), eine vom König nur zu erlangende Immunität (franchise, liberty) oder ein königliches Privileg usurpiert hat[1]).

Daneben ist aber für gewisse Kategorien solcher Usurpationen, die wir noch weiter unten näher kennen lernen werden, das Informations- d. i. Anzeigemonopol des Reichsanwalts gewahrt.

Die wichtigsten heutigen Anwendungsfälle des Quo Warranto sind die folgenden:

1. Die Nachprüfung des rechtmässigen Erwerbs von Kronämtern. Voraussetzung ist, dass das Amt öffentlicher Art sei und einen dauernden Beruf begründen kann. Aemter, die ad nutum anderer zu besetzen sind, sind daher nicht „substantive offices“. Es ist nicht notwendig, dass das öffentliche Amt unmittelbar von der Krone besetzt wird, es genügt z. B., wenn Commissioners durch Gesetz bestellt sind, die Aemter zu vergeben, wenn diese nur öffentlichen Charakter haben (17 Q. B. 149). Dagegen gelten nicht als Aemter, deren rechtmässige Besetzung durch Quo Warranto nachzuprüfen wäre, Aemter an Stiftungen oder in stiftungsmässigen Einrichtungen (offices in charitable institutions).

Wo es sich um Kommunalämter handelt, die zu einem Kommunalverbande gehören, der Nichtkorporation, also passiver Zweckverband ist, z. B. Clerk eines Kirchspiels, da muss, um die Einleitung des Quo Warranto zu begründen, zu der Usurpation des Amts noch die wirkliche Ausübung der Amtsfunktionen hinzukommen (R. v. Tidy [1892] 2 Q. B. 179). Bei kommunalen Korporationsämtern, also bei städtischen Aemtern genügt schon die Annahme der rechtswidrig erworbenen Amtsstelle. Das ist auch der häufigste Fall der Einleitung des Quo Warranto-Verfahrens.

Bis zur Zeit der Königin Anna war es eigentlich unmöglich, solchen Amtsusur-

1) Wohl zu unterscheiden von diesen Informations in the nature of quo warranto, die von Privatpersonen für die oben angeführten Zwecke ausgehen, sind jene wirklich kriminalprozessualischen Informationen, welche auch von Privaten ausgehen, und gegen öffentliche Beamte die Anklage der Rechtsbeugung (any illegal act done corruptly or oppressively) erheben. Das Verfahren, das darüber anhebt, ist ein wahrer Kriminalprozess (Renton vol. 6 p. 451), während das Verfahren über Informations in the nature of Quo warranto ein civilrechtliches ist. (S. Judicature Act von 1884, 47/8 Vict. c. 61 s. 15.) Die Bedeutung dieses Unterschiedes liegt eben darin, dass hier noch Appell ohne weiteres an den Court of Appeal zulässig ist, dort nicht.

pationen beizukommen. Denn waren die Aemter jährlich zu erneuern, so war es beinahe unmöglich, innerhalb Jahresfrist den alten Prozess des Quo Warranto in Bewegung zu setzen und durchzuführen. Aber auch in jenen Fällen, wo die Aemter nicht jährlich erneuerbar waren und also die eben geschilderte Schwierigkeit nicht vorlag, war eine andere vorhanden. Zum Beginn des Quo Warranto-Prozesses alten Stils war es nötig, dass der usurpierte Amtsträger in seinem usurpierten Amt eine Handlung begangen habe, „die der öffentlichen Ordnung, dem Frieden und der guten Verwaltung zuwider“ war. Ehe eine solche Handlung nicht begangen war — und ihr Nachweis war äusserst schwierig —, konnte niemand einem solchen Usurpator beikommen. Nur derjenige, den der Usurpator wirklich von der rechtmässigen Innehabung des Amts ausgeschlossen hatte, konnte mittelst Mandamus eine Neuwahl durchführen lassen. Aber auch dies war ein äusserst langwieriger und kostspieliger Weg (s. die Preamble der Act 9 Anne c. 20 oben S. 612).

Um dem abzuhelfen, bestimmte das Gesetz 9 Anne c. 20, dass jede Person, die sich durch die usurpatorische Besetzung eines städtischen Amts verletzt fühlte, eine Information in the nature of Quo Warranto einbringen könnte (s. 4 der zit. Act). Durch dieselbe Act (s. 5) wurden dem Anzeiger (relator) für den Fall des Obsiegens die Kosten des Verfahrens zugesprochen, entgegengesetzten Falls dem angeblichen Amtsusurpator. Dieses Rechtsmittel steht noch heute offen. Seit Einführung der Wahlanfechtungen von Kommunalwahlen mittelst Election Petition (durch die Municipal Corporations Act von 1882 Part. IV. ausgedehnt durch s. 36 der Municipal Elections [Corrupt and Illegal Practices] Act von 1884 auf andere Kommunalverbände als Städte, und insbesondere durch die Local Government Act von 1894 ausgedehnt auch auf Landgemeinden und Grafschaften) ist jenes ältere Rechtsmittel, eine unrechtmässige Wahl anzufechten, ganz obsolet geworden und heute nur dann zu gebrauchen, wo der ursprünglich rechtmässig Gewählte nachträglich für das Amt disqualifiziert worden ist (Pritchard v. the Mayor of Bangor etc. 1888; 13 App. Cas. 241).

Jedenfalls verjährt dieses Rechtsmittel innerhalb von 12 Monaten nach dem Eintritt des Disqualifikationsgrundes (s. 225 der Municipal Corporations Act von 1882).

2. Das Quo Warranto-Verfahren mittelst Information wird auch eingeleitet, um Usurpation und unbefugte Ausübung königlicher Hoheitsrechte durch Private zu verhindern.

Voraussetzung ist, dass wirklich Usurpation oder rechtswidrige Ausübung (abuse) eines solchen Hoheitsrechtes gegeben sei. Als häufige Form solcher Usurpation ist die des königlichen Heimfallsrechts an herrenlosen Sachen (waifs), an herrenlosen Tieren (estrays), die Usurpation von Fischereirechten (warren) in Fischgehegen, von gestrandeten Schiffen (wreck of the sea), von Mess- und Marktberechtigungen, von Zollerhebungen, von Untergerichten, Patrimonialgerichten (court leet) und dergl. zu nennen. Jedenfalls muss das usurpierte Hoheitsrecht, um mittelst Quo Warranto reklamiert zu werden, ein solches sein, das mit der ganzen staatlichen Verwaltungsmaschine zusammenhängt (Renton a. a. O. 634).

Gewisse Usurpationen und unbefugte Ausübung von Aemtern oder Hoheitsrechten können nur mittelst vom Kronanwalt ausgehender Information angefochten werden. So kann niemals eine Privatperson eine Information Quo Warranto gegen eine Korporation erwirken. Desgleichen kann auch nur durch den Kronanwalt eine Information Quo Warranto gegen eine Person erhoben werden, welche in die Befugnisse einer durch Gesetz kreierten Korporation oder eines Verbandes eingreift. Auch die Usurpation einer Immunität kann nur vom Attorney General angefochten werden.

II. Das Verfahren.

§ 257. Wo die Information vom Attorney General ausgeht, da veranlasst er ihre Filierung, d. h. ihren Erlass in der regelrechten Form, nachdem er beide Parteien, den Anzeiger und den Usurpator, gehört hat. Geht die Information von einer Privatperson aus, so muss eine order nisi zuvor erwirkt werden, ehe die Information filiert wird. Zu diesem Zwecke muss der Relator seine Personenidentität und seinen Beschwerdegrund mittelst Affidavit nachweisen. Ueber die order nisi erfolgt das gewöhnliche, auch bei den andern writs übliche, kontradiktorische Verfahren, das mit einer order absolute „to file the information" schliesst, falls der Anzeiger durchdringt. Sonst wird die order nisi „entlastet" (discharged) d. h. aufgehoben.

Bei Informations Quo Warranto, die gegen die Usurpation von Stadtämtern gerichtet sind, ergeht statt der order nisi eine notice of motion an den Usurpator und zwar mindestens 10 Tage vor der Bitte um Erlassung der Information. Diese Verständigung der Gegenpartei hat die Wirkung, dass jene Person, die verständigt ist, die Kosten des Verfahrens für den Fall des Unterliegens resp. des Abstandnehmens von der Information auf sich nimmt (s. 225 der Municipal Corporation Act von 1882 und Cr. O. R. 5).

In der order nisi und in der notice of motion, über welche dann ebenfalls eine kontradiktorische Verhandlung ergeht, sind alle Anfechtungsgründe der durch die Gegenpartei vorgenommenen Amtsinnehabung vorzubringen. Sonst könnten sie nicht nachträglich ohne Erlaubnis des Gerichtshofs angebracht werden (Cr. O. R. 55).

Ist die Order absolut worden, dann ergeht die Information und die Prozesskautionsleistung von 50 £ für den Fall, dass die Information von einem Privaten als Relator ausgeht. Ob die Order zur Filierung der Information ergeht, hängt ganz vom Ermessen des Gerichtshofs ab. Mitunter wird er davon Abstand nehmen, wenn der Usurpator schon seit geraumer Zeit im unangefochtenen Besitze des Amts oder der Immunität etc. sich befindet. Mitunter wird er die Information verweigern, wenn ihm das writ of Mandamus als das geeignetere Rechtsmittel zur Durchsetzung der Beschwerdeansprüche scheint. Dies namentlich dann, wenn das Amt noch nicht „full", d. h. noch nicht vom Usurpator angetreten ist. In diesem Falle soll ein Mandamus gerichtet an das das Amt besetzende Staatsorgan, z. B. den Mayor einer Stadt ergehen, auf dass er eine Neuwahl durchführe (Renton a. a. O. 635).

Nach dem Erlasse der Information[1]) hebt nun eine neuerliche kontradiktorische

1) Die Form einer heutigen Information gegen ein rechtswidrig besetztes städt. Amt lautet: „Borough of . . . . to wit.

Be it remembered, that, X. Y. (Name des Kronanwalts.) Esquire, coroner and attorney of our present Sovereign Lord the King, in the King's Bench D. of his Majesty's High Court of Justice, before the King himself, who for our said Lord the King in this behalf prosecutes, in his own proper person comes here into Court before the King himself, at the Royal Courts of Justice, London, on the . . . . day of . . . . . and for our Lord the King, at the relation of A. B. of (Name des Relators), according to the form of the statute in such case made and provided, gives the Court here to understand and be informed, That the borough of . . . is a borough subject to the provisions of the Municipal Corporations Act 1882, and that within the said borough, pursuant to the provisions of the said Act, there of right ought to be one Mayor six Aldermen, and eigtheen councillors, to be elected in the said Act specified; and that the place and office of (hier folgt die nähere Bezeichnung des angefochtenen Amts) of the said borough is a public office, and a place and office of great trust and preeminence in the said borough, touching the rule and government of the said borough, that is to say, at the borough of . . . . in the said county. And that C. D. (Name des Usurpators) of the borough aforesaid, in the county aforesaid, (nähere Bezeichnung seines Berufs z. B. Merchant) heretofore, to wit, on the . . . day . . . ., at the borough of . . . . aforesaid in the county aforesaid, did use and exercise, and from thence continually afterwards to the time of exhibiting this information has there used

Verhandlung an, wie wenn eine ordentliche Klage eingereicht wäre (Cr. O. R. 134). § 257. Das Urteil ergeht dann nun auf Kassierung der rechtswidrigen Usurpation.

Während der eben geschilderten kontradiktorischen Verhandlung kann der Usurpator die Einrede des 6jährigen ungestörten Besitzes erheben. Dagegen kann der Beschwerdeführer mit der Replik aufkommen, dass dieser Besitz durch strafweisen Verlust (forfeiture), freiwilliges Aufgeben (surrender) und Dereliktion (avoidance) unterbrochen gewesen sei (Cr. O. R. 135).

Zulässig ist auch gegen eine erhobene Information Quo Warranto der sog. Disclaimer, d. h. der Usurpator kann freiwillig das angefochtene Amt oder Hoheitsrecht aufgeben. Natürlich trägt er dann die Kosten ebenso, wie wenn er gerichtssäumig geworden wäre (Cr. O. R. 69).

Kritische Würdigung [1]. § 258.

Die Form der Nachprüfung von Verwaltungsakten durch die englischen Gerichte ist also heute noch wie im Mittelalter der Writprozess, und zwar werden wir den indiculus de justitia facienda als den Ahnen der heutigen Prerogative writs aufzufassen haben. Es war, wie Brunner (a. a. O.) gezeigt hat, ein bedingter Rechtsbefehl gerichtet an den Sheriff, so Recht zur Ausführung zu bringen, wie es das Königsgericht befohlen, oder wenn die Gegenpartei des Bittstellers Einwendungen dagegen erhoben hätte, die Parteien nach Westminster zur entscheidenden Streitverhandlung vor das Königsgericht zu laden. So war dieser indiculus ein bedingter Rechtsbefehl. Diesen Charakter haben die Prerogative writs noch heute. Ehe eines derselben peremtory, d. h. entscheidend wird, findet noch eine kontradiktorische Verhandlung nach Erlassung des writ statt. So weit ist Brunner's Erklärung und Ableitung des Writprozesses aus den indiculi regales ausreichend. Aber sie erklärt nicht die Form des Prozesses und der kontradiktorischen Verhandlung vor Erlassung des writ, nämlich das Verfahren über die order nisi.

Ehe nämlich ein Prerogative writ erlassen, wird selbst heute noch eine bedingte order auszufertigen sein. Diese order nisi besagt, dass das writ vom Crown office aus erlassen werden soll, wenn nicht (nisi!) der Gegner des Writwerbers Gründe aufzeigt, weshalb es nicht erlassen werden soll (show grounds why the writ should not be issued).

Ueber die infolgedessen erhobenen, gegnerischen Einwendungen entscheidet der

---

and exercised, and still does there use and exercise, without any legal warrant, royal grant or right whatsoever, the office of . . . . of the said borough, and for during all the time last above mentioned had there claimed, and still does there claim, without any legal warrant, royal grant or right whatsoever, to be . . . . . of the said borough and to have, use and enjoy all the liberties, privileges, and franchises, to the office of . . . . . . of the said borough, belonging and appertaining, which said office liberties, privileges, and franchises, the said said C. D., for and during all the time above mentioned, upon our said Lord the King, without any legal warrant, royal grant etc. has usurped, and still does usurp, that is to say at the borough etc., in contempt of our said Lord the King, to the great damage and prejudice of his royal prerogative, and also against his Crown and dignity. Whereupon the said coroner and attorney etc. prays the consideration of the Court here in the premises. And that due process of law may be awarded against him the said C. D., in this behalf to make him answer to our Lord the King, and show by what authority (= quo warranto!) he claims to have, use and enjoy the office, liberties, privileges, and franchises aforesaid. X. Y. King's Coroner and Attorney."

1) S. zum folgenden bes.: Judicial Statistics, England and Wales 1900. Part. II. Civil Judicial Statistics. Parl. Papers 1902 (Cd. 1115) und Judicial Statistics England and Wales for 1903 Part II. (Civil) C. P. 1905 (Cd. 2403).

§ 258. Gerichtshof nach kontradiktorischer Verhandlung und entlastet die order nisi (discharges) oder macht sie absolut, worauf dann das writ erlassen wird und im Anschluss daran eine neuerliche kontradiktorische Verhandlung stattfindet. Diese letztere hat Brunner mit Recht aus dem Indiculusprozess des fränkischen Königsgerichts abgeleitet. Aber woher nun diese Doppelteilung des Verfahrens in ein Order-nisi-Verfahren und in ein Verfahren auf Grundlage des writ? Woher diese doppelte kontradiktorische Verhandlung über die order nisi und über das writ, die bis auf den heutigen Tag[1]) jedem Prerogative writ eigen ist? Woher überhaupt das Verfahren über die order nisi? Brunner berührt diese Frage nicht und hatte wohl auch aus Anlass seiner damaligen Untersuchung keinen Grund dazu. War es doch schon ein grosses Verdienst überhaupt, auf den Indiculus des fränkischen Königsgerichts als Vorbild des englischen Writprozesses hingewiesen zu haben. Aber dass die Engländer selbst nicht dieser Frage näher getreten sind, ist geradezu unbegreiflich.

Unsere Antwort auf die gestellte Frage lautet: das Verfahren über die order nisi und damit die Möglichkeit einer doppelten kontradiktorischen Verhandlung, die das Verfahren ebenso weitläufig als kostspielig macht, stammt aus dem kanonischen Prozesse, der in England durch die Praxis der Kanzler, die im Mittelalter Geistliche waren, importiert wurde.

Insbesondere war es das Vorbild der Sacra Rota Romana[2]), die noch heute ähnlich prozediert, das bestimmend wirkte. Auch die decisiones der Rota sind fürs erste nicht bindend, sondern erst nachdem mittelst extensio decisionis die Entscheidung der Gegenpartei mitgeteilt worden, damit sie ihre Einwendungen dagegen erhebe, und erst nachdem in einer neuerlichen Gerichtssitzung die Bemerkungen beider Teile erörtert worden sind. „Bleibt die Rota bei der früheren Entscheidung stehen, was freilich nicht notwendig ist, so erfolgt die Expedition der Sentenz . . . . “. Demnach enthält die decisio und die extensio decisionis noch nicht die Sentenz, sie ist erst eine vorläufige „propalatio animi“ (Hinschius, Kirchenrecht I. 404).

Diese Charakteristik trifft auch für die order nisi zu. Jenes gehäufte Verfahren in der Sacra Rota Romana war, wie der Auditor Emerix, der um 1776 schrieb, uns mitteilt, eingeführt: „Ut antequam ad illius prolationem (d. i. Mitteilung der endgültigen Entscheidung an die Parteien) deveniatur, deducant in facto et jure, quidquid pro illarum confirmatione vel revocatione respective deducenda habent, ita ut multoties re melius delucidata ab illis recedatur; suntque extrajudiciales et fiunt magis ad investigandam veritatem“ (Hinschius a. a. O.).

Also im Interesse der Erforschung der materiellen Wahrheit, wie sie der kanonischen Inquisitionsmaxime entspricht, wurde diese Häufung kontradiktorischer Verhandlungen über denselben Streit vorgenommen.

Wir haben diesen historischen Zusammenhang zwischen order nisi und dem kanonischen Prozess der Rota deshalb aufzudecken unternommen, nicht etwa aus Liebhaberei für Antiquitäten, sondern um ad oculos dem Leser zu demonstrieren, wie den Weitläufigkeiten, die schon dem Indiculusverfahren anhafteten, nun noch die des kanonischen Dezisionenverfahrens im englischen Writprozess angekoppelt wurden, was eben die Umständlichkeit, Langwierigkeit und Kostspieligkeit des englischen Surrogats einer Verwaltungsgerichtsbarkeit klar vor Augen führt. Denn in diesen Formen bewegt sich

1) Diese Doppelteilung findet sich schon in der Mitte des 14. Jahrhunderts. Siehe Calendar of Patent Rolls. (Ric II. 1377—1381.) p. 177. p. 477, wohl auch schon früher.

2) Auf den Einfluss der Rota auf das englische Recht, und in ganz anderem Zusammenhang deutet auch schon Blackstone I. 15 hin.

der Prozess der Prerogative writs bis auf den heutigen Tag. Zwar sind durch Einführung des Special case und auch durch andere Mittel, wie wir oben sahen, erleichterte Formen der Nachprüfung von Verwaltungsakten eingeführt, aber erheblich haben sie nicht gewirkt. Dazu kommt eben die heutige Kostspieligkeit des Verfahrens [1]) neben der alten Weitläufigkeit des Verfahrens, die Notwendigkeit des Anwalts, der sog. Anwaltszwang bei den meisten der writs, der Nichtersatz der Prozesskosten beim Certiorari, wenn der Certiorariwerber siegt. § 258.

Statistisch lässt sich nachweisen, dass die angeführten Rechtsmittel nur wenig benützt werden. Die Judicial Statistics für 1903 (a. a. O. p. 95 ff.) ergeben das nachstehende Bild:

Verwaltungsstreitverfahren (Prerogative writs): im Jahre 1903:		Angesucht	Bewilligt
Mandamus		21	14
Mandamus ähnliches Verfahren		16	8
Prohibition		29	16
Certiorari		14	?
Habeas Corpus		24	10
	Zusammen	104	
1902	„	124	
jährlicher Durchschnitt (1899—1903) . .		122,4	
Quo Warranto (1903)	nur	1	

Special Cases:		abgehört (argued)
Nachprüfung von Polizeiverfügungen (orders) (Summary Jurisdiction)		125
in Kommunalsteuersachen	von den Quarter Sessions	8
	von den Petty Sessions	—
als Appellationen von den Quarter Sessions		8

Zu den 105 Prerogative writs kommen etwa 140 Special Cases, zusammen also etwa 245 Fälle, die in einem Verfahren, das man als Surrogat einer Verwaltungsgerichtsbarkeit bezeichnen kann, verhandelt werden. Rechnet man dazu noch 15 Verwaltungsklagen für 1903 in Staatssteuersachen bei einem Jahresdurchschnitt von 22,4 (s. oben S. 349 Note), so wird man kaum 300 Verwaltungsklagen im Jahre herausfinden. Was bedeutet aber diese Zahl gegen die Zahl der Urteile des preussischen Oberverwaltungsgerichts, die z. B. 1903 : 9000 betrugen [2]) ? !

Wir sehen, hier hat sich das Festhalten am Althergebrachten bei den Engländern nicht bewährt [3]) ! Denn weil die Rechtsmittel in Verwaltungssachen so kostspielig und selten sind, treten an ihren Platz P r ä z e d e n z f ä l l e d e r V e r w a l t u n g s r o u t i n e, wie sie in den Ministerien aufgespeichert sind, also anstelle unseres durch die V e r w a l t u n g s g e r i c h t e geschützten Verwaltungs r e c h t s tritt in England die durch die öffentliche Meinung unzureichend kontrollierte R o u t i n e der Verwaltungsbehörden. Wie dieser Ersatz im einzelnen wirkt, darüber belehrt das folgende Kapitel.

---

1) 120—150 Fälle der Prerogative writs kosteten im Jahresdurchschnitt etwa 10,000 £, also etwa 670 £ ein Writ. Siehe Judicial Statistics for 1900 a. a. O. Table XXXV. Nr. f.

2) S. Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts 1903. Bd. 4 Anhang.

3) Siehe der zum Motto des Kapitels gewählte Ausspruch des Lord B r o u g h a m. Er ward allerdings von ihm nur auf die geringe Zahl der Appellationsfälle, die von den Kronkolonien damals an das Judicial Committee des Privy Council gelangten, bezogen.

§ 259. Die Gerichtskontrollen der Verwaltung in Schottland [1]).

Während Irland in dieser Frage ganz dem englischen Muster folgt und daher für Irland mutatis mutandis das vorhin für England Gesagte gilt [2]), hat Schottland, da es seine eigene Gerichtsorganisation besitzt, und die Prerogative writs von London aus nie dahin „eilten", auch einen besonderen Ersatz dessen entwickelt, was wir als Verwaltungsgerichtsbarkeit bezeichnen.

I. Im Mittelpunkt dieser schottischen Verwaltungsgerichtsbarkeit steht der Sheriff [3]) (Atkinson a. a. O. p. 372 ff.). Er bekleidet trotz seines gleichen Namens ein von seinem englischen Prototyp wesentlich verschiedenes Amt, trotz des gleichen Ursprungs, da es nach Schottland aus dem anglonormannischen Rechtsgebiet übertragen worden ist. Der Grund für die Verschiedenheit beider ist darin zu suchen, dass das Sheriffamt in England wegen der allmählichen Erstarkung der Königsgewalt immer mehr in seinen Funktionen begrenzt und schliesslich durch das Friedensrichteramt ganz zurückgedrängt wurde. In Schottland dagegen geriet es bald in die Hände der Stände und entwickelte sich bei der Schwäche des dortigen Königtums zu einer Art Patrimonialgerichtsbarkeit, die erblich besessen wurde. Hier in Schottland wurde auch das Sheriffamt infolgedessen mit umso grösseren Befugnissen ausgestattet, als wie in England. 1746/47 wurde die Erblichkeit der Sheriffwürden und die Patrimonialgerichtsbarkeit (hereditary jurisdictions) aufgehoben (20 Geo. III. c. 43 s. 1 und 2). Der Sheriff ward nun ein von der Krone — gegenwärtig auf Empfehlung des Sekretärs für Schottland — ernannter, juristisch vorgebildeter Staatsbeamter. Der Stellvertreter des Sheriff, der Sheriff substitute erhielt erst seit 1787 ein staatliches Gehalt und wird erst seit 1877 (40/1 Vict. c. 50) von der Krone ernannt.

Es gibt zwei Klassen von Sheriffs: der Hauptsheriff (Sheriff principal or depute) und der Sheriff substitute. Die erste Klasse, 15 an der Zahl, sind eigentlich nur Appellationsrichter von den Entscheidungen der zweiten Klasse und kommen für unsere Frage wenig in Betracht. Hingegen ist der Sheriff substitute, dessen Gerichtshof, der Sheriffs Court [4]), dem englischen Grafschaftsgericht an lokaler Ausdehnung entspricht,

---

1) Literatur: J. W. Brodie-Innes, Comperative Principles of te Laws of England and Schottland I. Courts Procedure, Edinburgh 1903 und die übrigen, am geeigneten Orte weiter unten angeführten Autoren.

2) Siehe Rules of the Supreme Court (Ireland) 1905, Dublin 1905: danach gilt er auch für die in England gebräuchlichen Rechtsmittel:

1. Certiorari	geregelt durch Order	84	rules	8—17
2. Habeas Corpus	„	84	„	191—194
3. Mandamus	„	84	„	33
4. Prohibition	„	84	„	50 und 105
5. Special Cases	„	84	„	109
6. Quo Warranto	„	84	„	21, rules 26—23 und rules 102 und 10

Die Statistik über die Verwendung dieser irischen Rechtsmittel im Jahre 1903 gibt Judicial Statistics Ireland C. P. 1904 (Cd. 2149) p. 44:

Certiorari	53	(davon 32 gewährt)
Habeas corpus ad subjiciendum	8	(„ 2 „)
Habeas Corpus ad respondendum	9	
Quo Warranto	2	
Mandamus	28	
Prohibition	—	

3) Siehe Atkinson a. a. O. p. 372 ff. und Green's Encyclopaedia of the Law of Scotland 1896 ff. vol. XI. p. 305 ff.

4) Siehe darüber Dove-Wilson, on Sheriff Court Practice 4th ed. 1891.

an Umfang der Funktionen aber dieses bedeutend übertrifft, da ihm in Schottland die meisten jener Verwaltungsakte und Gerichtsfunktionen zukommen, die in England von den Friedensrichtern in den petty und quarter sessions ausgeführt werden, von besonderer Bedeutung. Daneben funktionieren noch in ähnlicher Eigenschaft als Polizei- und Verwaltungsrichter: die Friedensrichter, der provost und die baillies der Städte (s. oben S. 488 f.). § 259.

II. Ueber diesen Lokaljurisdiktionen steht als oberster Verwaltungsgerichtshof des Landes der Court of Session[1]). Dieser Gerichtshof wurde 1415 errichtet und führt seinen Namen daher, weil er ursprünglich keinen festen Tagungsort hatte und alljährlich nur eine bestimmte Anzahl von Sessionen an demjenigen Orte, den der König dazu bestimmte, abzuhalten hatte.

Seine heutige Organisation ist folgende:

Der Gerichtshof besteht aus einem Lord President, einem Lord Justice Clerk und 11 Lords Ordinary. Es zerfällt in 2 Abteilungen: das „Innere" und „Aeussere Haus". Das erstere (Inner House) zerfällt in 2 Senate, bestehend aus je 4 Richtern mit dem Lord President resp. dem Lord Justice Clerk als Vorsitzenden. Das „Aeussere Haus" (Outer House) besteht aus 5 Richtern, die jedoch als Einzelrichter judizieren. Für unsere Frage der Verwaltungsgerichtsbarkeit kommt nur das „Innere Haus" in Betracht.

Die Rechtsmittel in Verwaltungssachen, die eine Nachprüfung der von den lokalen Verwaltungsrichtern (Sheriff, Justices, baillies) gefällten Entscheidungen herbeiführen, waren früher ungefähr analoge Writs wie die englischen. Durch neue Acte, insbesondere durch 19/20 Vict. c. 56 sind sie wesentlich vereinfacht und durch andere Formen ersetzt worden. Es kommen heute in Betracht:

1. Das Stating of special case (analog dem englischen Rechtsmittel dieses Namens) in Gemässheit der s. 63 der Act von 1868 (31/2 Vict. c. 100).

2. Der Appeal. Dieses Rechtsmittel vertritt nunmehr die Stelle der früheren „Advocation", die die Streitsache an das „Innere Haus" brachte, wenn der Unterrichter (insbesondere Sheriff) entweder die Entscheidung hinzog oder gegen das Recht seine Kompetenz überschritt (siehe Green's Encyclopaedia I. p. 153 und p. 258 ff.). Nunmehr geht der Appeal anstelle der (durch 31/2 Vict. c. 100 s. 64—66) abgeschafften Advokation an das „Innere Haus" (s. 46 der zit. Acte).

Desgleichen geht jetzt die Verwaltungsklage in Polizeisachen in der Form des Appeal an den Court of Sessions und zwar an den Court of Justiciary[2]), wenn sich eine Person durch die in einem Polizeigerichtsurteil bekundete rechtsirrtümliche Auffassung beschwert fühlt (nach der Summary Prosecutions Appeals [Scotland] Act von 1875: 38/9 Vict. c. 62).

3. Die Summary Petition[3]) (Erskine a. a. O. p. 262 f.). Das „Innere Haus" hat seit jeher auch eine Art Billigkeitgerichtsbarkeit, als nobile officium. Diese Billigkeitsgerichtsbarkeit ist nunmehr als eine Art Beschwerdeweg in einer grossen Anzahl von Verwaltungsstreitsachen durch Gesetz anerkannt. Die meisten Petitionen für Verwaltungsklagen werden von einem Einzelrichter (Junior Lord Ordinary), dem das „Innere Haus" diese Jurisdiktion delegiert hat, erledigt. Der Inhalt der Petition, die immer mit einer Bitte (prayer) schliesst, wird den Parteien, die an der Streitsache interessiert sind, bekannt gegeben, auf das sie ihre Antwort (answers) innerhalb einer Frist (induciae) von 8 Tagen vorbringen.

1) S. zum folgenden Erskine, Principles of the Law of Scotland 1895 (19. ed.) passim.
2) M. Pithie, Summary Proceedings Edinburgh 1899 ch. XVI.
3) Brodie-Innes a. a. O. p. 450. ff.

§ 259. Der Einzelrichter delegiert aber seinerseits zur Prüfung der Tatumstände die Angelegenheit einem juristischen Sachverständigen (Lord Ordinary's Interlocutor), der jedoch innerhalb von 8 Tagen vom Bittsteller (petitioner) abgelehnt werden darf (20/1 Vict. c. 56 s. 6 und 30/1 Vict. c. 97 s. 16). Auf den Bericht des Interlocutor hin gewährt der Einzelrichter (Lord Ordinary) die Petitionsbitte oder versagt sie.

Gewisse Petitionen können aber nur in einem der Senate des „Inneren Hauses" judiziert werden. So Petitionen gegen die Genehmigung von städtischen Gemeinderechnungen und Anfechtungen von Wahlen zum Parlament (31/2 Vict. c. 126 s. 58; 46/7 Vict. c. 51 s. 40).

In der Form der Summary Petition vor dem Einzelrichter wird auch das schottische Surrogat für das englische Mandamus in Bewegung gesetzt. Durch einfache Order des Lord Ordinary kann die Erfüllung der verlangten Handlung von der dazu verpflichteten Verwaltungsbehörde oder im Weigerungsfalle die Zahlung einer Geldsumme als Strafe für die Nichterfüllung verlangt werden (s. 15 der Act 18/19 Vict. 56)[1]). Auf diesem Wege macht z. B. das Local Government Board in Schottland nachlässige Kommunalbehörden pflichteifrig (s. Atkinson a. a. O.).

4. Anstelle des früher auch in Schottland üblichen Certiorari und Habeas Corpus (doch nur des Habeas Corpus ad subjiciendum, denn nur dies existierte in Schottland, Brodie-Innes a. a. O. p. 118) ergeht jetzt (nach s. 17 der Act 18/19 Vict. c. 56) eine sog. Note of Appeal[2]), die in summarischer Weise dadurch veranlasst wird, dass die Partei den angefochtenen Verwaltungsakt, soferne er schriftliche Form angenommen hat (warrant, order) dem Gerichtshof (Court of Session) überbringt, und auf Veranlassung des Lord Ordinary nach seinem Ermessen der Gegenpartei zur Aeusserung zugestellt wird. Darauf entspinnt sich ein summarisches Verfahren vor dem Einzelrichter, das mit der Aufhebung oder Bestätigung des angefochtenen Verwaltungsakts endet. Nur Rechtsfragen, insbesondere Inkompetenz des Untergerichts, Ueberschreitung der Kompetenz oder Illegalität der Entscheidung können Gegenstand der Anfechtung sein.

Für das englische Rechtsmittel, das Quo Warranto, dient in Schottland die Action of declarator (Brodie-Innes a. a. O. p. 115 und p. 209: „one in which the right of the pursuer is craved, but nothing to be claimed is done by the defender"). Für die englische Prohibition gibt es in Schottland (Brodie-Innes a. a. O. p. 114) kein Aequivalent.

II. Kapitel.

Die Verwaltungsroutine der Zentralstellen.

„There is no power
can alter a decree established:
'Twill be recorded for a precedent. And
many an error, by the same example, Will rush
into the State".
Merchant of Venice IV. 1.

§ 260. Der Charakter der englischen Verwaltungsroutine.

Nichts ist an der englischen Verwaltungsgeschichte wunderbarer, als dass sie im 19. Jahrhundert es verstanden hat, ein permanentes Beamtentum mit Geschick der parlamentarischen Regierung anzugliedern, nichts erstaunlicher, als dass sich diese Per-

1) Das alte Rechtsmittel für gleiche Zwecke war früher (siehe Brodie-Innes a. a. O. p. 517) die Action of declarator.

2) Siehe Pithie a. a. O. ch. XV.

manenz trotz rechtlicher Ungebundenheit der Minister, wonach sie jeden ihrer Untergebenen jederzeit entlassen können, dauernd erhalten hat. Einen Grund hiefür hat die herrschende Ansicht bisher nur in der Tatsache gefunden, dass seit der Mitte des 19. Jahrhunderts das System der Staatsprüfungen eingeführt wurde, und die öffentliche Meinung in den Vereinigten Staaten von Nordamerika geht dahin, dass wenn hier dieses Prüfungssystem eingeführt werden könnte, man das leidige „spoil-system" würde los werden.

Diese Meinung ist aber sehr weit von der Wahrheit entfernt. Denn nicht das Staatsprüfungssystem allein ist es, das dem Staatsbeamtentum seine Permanenz und der Staatsverwaltung ihre Stabilität in England verleiht, sondern die jedes Departement beherrschende Verwaltungsroutine, die nur die permanenten Beamten gut kennen, welche deshalb für ihre politischen Chefs unentbehrlich werden. Diese Verwaltungsroutine ist von der politischen und juristischen Literatur Englands bisher ganz unberücksichtigt geblieben. Sie allein aber, die ihr Alter und die Abstammung auf die Geschäftsroutine des alten Staatsrats zurückführen kann, erklärt allein jene Permanenz des Beamtentums.

Treffend sagt von ihr Charles Wood (nachmals Lord Halifax), ein Mann, der öfter als jeder seiner Zeitgenossen an der Spitze von Zentralbehörden als politischer d. h. mit jedem Kabinett wechselnder Chef gestanden hatte, (Report of the S.C. of the H. o. C. on Board of Admiralty C. P. 1861 vol. 5 p. 336): „in every department of state there is a permanent element, and also what may be termed a progressive and political one. The permanent public servants preserve all the traditions of the office, and carry on the ordinary business. They are the advisers of and, to a certain extent, a check upon, the new political chiefs who come in without experience; while, on the other hand, the tendency of all permanent officers is to get into a certain routine, and a change of the heads from time to time, checked by the permanence of those who are always in office, tends very much to produce an improved system of administration of any department" [1]).

Man hört also: der Vorteil dieses Zusammenwirkens von politisch wechselnden Departementschef und permanenten Verwaltungsbeamten bewirkt auf der einen Seite, dass die wechselnden Chefs mit Leichtigkeit von den permanenten Beamten, die die Verwaltungspraxis kennen, über diese unterrichtet werden, während die permanenten Verwaltungsorgane durch die dem Parlament als Führer dienenden Verwaltungschefs vor jener Verknöcherung bewahrt werden, welcher die kontinentale Bureaukratie nur allzu leicht erliegt. Daher hat ein politischer Verwaltungschef in England sich nicht mit dem Detail der Verwaltungsroutine vertraut zu machen, das besorgt für ihn das ihm untergebene permanente Beamtentum. Er selbst hat nur darauf zu achten, dass

1) Aehnlich spricht sich in neuester Zeit W. Churchill in der Biographie seines Vaters, Lord Randolph Churchill (London 1906 II. p. 179), aus: „Every great department has an atmosphere and identity of its own. No politician, however popular in the country or influential in Parliament, can afford to be indifferent to the opinion formed of him by the Civil Servants through whom and by whom he works. Concealed from the public eye among the deeper recesses of Whitehall, seeking no fame, clad with the special knowledge of life-long study, armed with the secret of a dozen cabinets, the slaves of the Lamp or of the Ring render faithful and obedient service to whomsoever holds the talisman. Whatever task be set, wise or foolish, virtuous or evil, as they are commanded, so they do. Yet their silent judgements of their masters and their projects do not pass unheeded. Although the spell still works, it loses half its potency if these spirits are offended or alarmed; and padded walls of innumerable objections, backed by the masonry of unanswerable argument, restrain the irreverent or unworthy from the fullest exercise of the powers they may have won by force or favour."

§ 260. die Maschine, welche sein Departement darstellt, gut funktioniert, oder wie Sir George Lewis sagte: „his duty was not to work his department, but to see that his department was worked“ (H. D. vol. 217 p. 1371).

Einen Teil der Verwaltungsroutine des alten Privy Council haben wir oben bei Betrachtung der Wirksamkeit des Kabinetts bereits näher kennen gelernt, nämlich denjenigen, der vom Parteikonventionalismus seit dem 18. Jahrhundert verarbeitet worden ist und den innern Kitt des heutigen Ministerkabinetts abgibt. Ganze Staatsinstitutionen, die moderne Ministerverantwortlichkeit, die Geschäftsgebahrung des Kabinetts, ja alle dieses letztere beherrschenden Grundsätze sind nur Konventionalnormen der Parteien, aufgebaut auf der alten Privy-Councilpraxis.

Gegenwärtig interessiert uns hier nur die der Verwaltung zugekehrte Seite jener Geschäftsroutine, und da müssen wir konstatieren, dass dieselbe nicht bloss unter der Decke des täglichen Verwaltungsgeschäfts jedes englischen Ministeriums fortfliesst, sondern zum Teil durch fortgesetzte Uebung auch in das Landesrecht, das Common law übergegangen ist.

So ist vor allem die oben beschriebene administrative Rechnungskontrolle, wie sie das Schatzamt, die Treasury, ausübt, nur auf dem Wege alter Geschäftsroutine entstanden und forterhalten worden (Todd II. p. 544), ebenso das Geldanweisungsrecht dieser Behörde für alle Verwaltungszweige mit allen daran hängenden Formen (Philippovich, Die Bank von England. 1885. S. 115 f.).

Alter Geschäftsroutine verdankt der Rechtssatz seine Entstehung, dass der Home Secretary wie jeder Staatssekretär das Verhaftungsrecht für den Fall und zur Aufdeckung hochverräterischer Umtriebe hat, dass er zu diesem Zwecke Briefschaften eröffnen darf (s. oben S. 530 f.), dass er die Truppen und Flottengeschwader über den Kopf des Kriegs- resp. Marineministeriums dirigieren darf (s. oben S. 181) u. a. m.

Desgleichen beruht nicht nur die Kompetenz der Admiralität, sondern auch die gesamte Admiralitätsgerichtsbarkeit auf alter Verwaltungsroutine, und einer ihrer ersten Kenner und Verwaltungsreorganisatoren, Sir James Graham, sagte vor einem Select Committee des Unterhauses im Jahre 1861: „The more I have investigated the matter, the more I am satisfied that, like the common law in aid of statute law, the power exercised by the Board of Admiralty and the different members of it, rests more upon usage than upon the patents, uninterrupted usage, from a very early period“. Infolgedessen hat der First Lord der Admiralität Befugnisse, die ihn befähigen, Verwaltungsakte zu setzen, wo überhaupt die allgemeine Sicherheit und Wohlfahrt des Landes es erheischt („to undertake any duties the public safety may require“. S. Hamilton, Naval Administration a. a. O. p. 33).

Um schliesslich noch ein anderes Beispiel von alter Verwaltungsroutine anzuführen: im Kriegsministerium existiert noch heute ein königlicher Warrant vom Juli 1666, wonach keine Aenderung im Militärorganismus und der Heeresorganisation dem König zur Genehmigung vorgelegt werden darf, ehe sie die Zustimmung des Lord High Treasurer (heute Board of Treasury) und eines der Staatssekretäre gefunden hat (Clode Military Forces of the Crown II. 690. Gutachten von Lord Palmerston).

Alle diese Beispiele zeigen uns eine Verwaltungsroutine der Ministerien, die bereits zu Rechtsnormen verdichtet ist. Ein anderes interessantes Beispiel, wie dieser Verdichtungsprozess vor sich geht, mag hier noch zur Illustration vorgeführt werden.

Wie oben dargetan, hat das Schatzamt unter anderen Geschäften auch Pensionen an die Staatsbeamten nach Pensionsgesetzen, die aber der Zentralbehörde weiten Spielraum lassen, zu verleihen. Dabei hat sich ein ganzer Kodex von Präzedenzfällen ausgebildet, den nur die permanenten Beamten des Schatzamts kennen, und von dem

ohne zwingenden Grund nicht abgegangen wird (T o d d II. p. 546 und M u r r a y's Handbook p. 128). Von Zeit zu Zeit erlässt nun die Treasury Pensionsregulative, die sich natürlich im Rahmen der allgemeinen Pensionsgesetze halten müssen, die aber nur die in den Präzedenzfällen niedergelegten Pensionsgrundsätze kodifizieren und zur allgemeinen Kenntnis bringen. In diesem Beispiel können wir die Umbildung der anfangs ausschliesslich massgebenden blossen Verwaltungsroutine in Rechtsnormen klar verstehen. **§ 260.**

Aber nicht immer bildet die Verwaltungsroutine sich in Recht um. In den m e i s t e n F ä l l e n b l e i b t s i e n u r i n n e r h a l b d e r Z e n t r a l b e h ö r d e, v o m P u b l i k u m u n b e m e r k t u n d n i c h t g e s e h e n. Woher stammt sie? Wir sagten schon vorhin, vorwiegend aus der alten Geschäftsroutine des Privy Council, natürlich im Laufe der Zeit umgebildet und namentlich durch die parlamentarische Regierung und die Parteisitte im 19. Jahrhundert, wie wir schon im Vorhergehenden gezeigt haben, erheblich modifiziert. Aber im grossen ganzen trägt sie noch die Spuren ihres Ursprungs. So brauchen wir nur die Willenskundgebungen der Treasury oder des schottischen Unterrichtsministeriums u. a. zu betrachten, um zu finden, dass sie in der Form der „Minutes" ergehen. Sieht man diese näher an, so wird man überrascht sein eigentlich ein Stück Verhandlungsprotokoll des Board darin zu finden, das gewöhnlich mit „My Lords" beginnt und mitteilt, die Lords der Treasury hätten nach reiflicher im Kollegium dem Sekretär den Auftrag etc. gegeben etc. Kurz der Verwaltungsbefehl des Schatzamts vollzieht sich noch heute in erzählender, statt befehlender Form und f i n g i e r t die Beratung eines Kollegiums, das tatsächlich n i c h t m e h r t a g t. Aber einst, ja bis zum Ausgange des 18. Jahrhunderts tagte es regelmässig als Kollegium, und das Board (wörtlich = Tisch) umstanden wirklich die diensteifrigen Sekretäre, um die Verwaltungsbefehle entgegenzunehmen, ganz so wie es im Privy Council der Fall war. Als Reminiszenz an diese Aehnlichkeit der Geschäftsgebahrung ist noch bis auf den heutigen Tag die Tatsache geblieben, dass alle Verwaltungsbefehle der Treasury als Bruchstücke von Verhandlungsprotokollen der Kollegialbehörde („Minutes") ergehen, ganz so wie auch die Orders in Council sich als Bruchstücke der Verhandlungsprotokolle darstellen und regelmässig in der Erzählungsform eines Verhandlungsprotokolls beginnen: „Present his Majesty in Council".

Die Admiralität, das zweitälteste Board, hat ebenfalls den Zusammenhang mit der alten Geschäftsroutine darin bewahrt, dass, wie wir oben hörten, alle ihre Kundgebungen in Ausübung der Kommandogewalt etc. im Register des Privy Council selbst noch heute eingetragen werden.

Dass diese zu Beginn des 18. Jahrhunderts geschaffenen Kollegialbehörden, die Kanzleiformen ihres ältern Vorbilds des Privy Council imitierten ist kein Wunder, aber merkwürdig! Die Geschäftsroutine des Privy Council war stark genug, um auch dem n i c h t k o l l e g i a l e i n g e r i c h t e t e n S t a a t s s e k r e t a r i a t als Vorbild zu dienen. Und so hat sie sich bis auf den heutigen Tag eines in allen Zentralbehörden ä l t e r e n D a t u m s erhalten, das „**Minuting**", die Form der täglichen Vorbereitung des Verwaltungswerkes. Jeder der oberen Verwaltungsbeamten in den alten Ministerien „minutes", d. h. er schreibt, soferne er zur Erledigung des Aktenstücks kompetent ist, am Rande einen kurzen Vermerk, z. B. „bewilligt", „verweigert" und es ist dann Sache der ausfertigenden Kanzleibeamten, diesen kurzen Vermerk in die nötige K a n z l e i f o r m umzusetzen. Fühlt sich der betreffende obere Verwaltungsbeamte zum „minuting" in der Angelegenheit nicht kompetent, oder fühlt er sich in Bezug auf die Art der Erledigung nicht sicher, dann übergibt er die Sache dem unmittelbaren Vorgesetzten und dieser dem seinigen bis zum Staatssekretär oder Minister hinauf. Früher waren

§ 260. es nur die Unterstaatssekretäre resp. diejenigen, die zum obersten Verwaltungspersonal gehörten (on the top), welche das „minuting" hatten, seit der Mitte des 19. Jahrhunderts ist es auch auf die höheren Clerks übergegangen[1]).

Gerade dieses „Minuting", das auch heute noch zum täglichen Verwaltungsgeschäft der ältern Zentralbehörden gehört, ist nur eine Form der mittelalterlichen Kanzleiverwaltung, die das Privy Council, wie wir oben (S. 65 ff.) zeigten, seinerzeit übte. Sie bestand und besteht darin, dass an der Realisierung eines Verwaltungsgedankens eine Mehrzahl von Beamten zusammenwirkt, gleichviel, ob sich dieses Zusammenwirken in der Form eines Kollegialbeschlusses vollzieht, oder dass nacheinander zu einem Verwaltungsakt der Consensus einer Reihe von Beamten herbeigeführt wird. Diese mittelalterliche Kanzleiverwaltung bewirkt das Getrenntsein von Autor des Verwaltungsgedankens und nominellem, verantwortlichen Träger desselben.

Bei der Ausübung der Verwaltung durch Kollegien ist es in der Natur der Sache gelegen, da hier der Referent gewöhnlich der Autor des Gedankens, das Board oder Kollegium der nominelle Träger verantwortlich desselben ist. Diese Kanzleiverwaltung, die bei uns ja auch bis zu Beginn des 19. Jahrhunderts in den Verwaltungskollegien vorherrschte, wurde erst durch die in der Rheinbundszeit nach napoleonischem Muster in Süddeutschland eingerichtete Verwaltungsreorganisation und die gleichfalls nach fran-

---

1) Siehe Second Report on Civil Establishments C. P. 1888 Nr. 5545 p. 28:

10,992. (Mr. Cleghorn.) When the expression „minuting" is used in reference to a letter sent to a department, where it is said to be „minuted" by the principal clerk, or under his supervision, may I ask what is the exact meaning of „minuted"? — A minute on a paper means the direction in brief to the clerks in the office as to the letter which is to be written in reply, or as to the mode in which the paper is to be dealt with.

10,993. „Decline", or „grant," or „approve," or such like — a single word? — Yes. It is often so; but it may vary from a single word to a series of complex directions, with or without a preparatory explanation.

10,994. That is the function of the principal clerk? — Your question, I think, throws an interesting light upon the history of the Home Office. Mr. Waddington in his time, I believe, would not allow any human being to put a minute on papers except himself. He thought minuting was the exclusive function of the Under Secretary. After his time, the power of minuting came to be given to the senior clerk, but even then, only for the simpler papers. Now, in consequence mainly of the great increase of work in the Home Office, minuting is done by every one of the clerks of the upper division; and it is a great relief to the office, and it greatly adds to the interest which the clerks feel in their work.

10,995. (Lord Lingen.) It would be true to say of the new system, would not it, that the work of minuting begins from the bottom? — It does; quite from the bottom.

10,996. That the junior clerk minutes all that he can, and then what he does not deal with and put under his initials, he sends up to the senior; the senior, again, the same between him and his principal; all the minutes being sufficiently full for a letter to be written upon them by any competent persons, finally going out under the sanction of the principal clerk of the division. That is the present organization of the work, is it not? — Yes, more or less. It may not be exactly the same in the various departments. It is regulated by the principal clerk of each department. I always say to the principal clerk, „Mind, you are responsible for the minutes", and he looks after the minutes, which have been prepared by the senior clerks and the junior clerk. How, exactly, he distributes the work amongst them, I really do not know.

10,997. Subject to his retaining in his own hands, we will say, any letters that he sees are of peculiar importance, which it would only be a waste of time to give to anybody else; subject to those exceptions, as a rule, the modern system is, that the juniors begin with the work, and the work finds its ways upwards? — Yes.

10,998. The old system being that the officers at the top, or even the single officer minuted the letters, and then that they came down simply to be copied? — True.

zösischem Vorbild[1]) erfolgte Stein-Hardenberg'sche Reform in Preussen beseitigt. Die genannten Reformen führten anstelle des Kollegialsystems das bureaukratische Behördensystem ein, wo der Autor des Verwaltungsgedankens auch sein verantwortlicher[2]) Träger ist und nach Art eines Richters judizieren sollte. Dadurch kam eben damals der Gedanke der sog. Administrativjustiz nach Deutschland (s. Jordan in Weiske's Rechtslexikon I. S. 140). § 260.

In England hat sich das oben geschilderte „Minuting“ als letzter Ueberrest der mittelalterlichen Kanzleiverwaltung erhalten und charakterisiert sich eben dadurch, dass zum Zustandekommen eines Verwaltungsakts eine Reihe von Beamten nacheinander, wenn nötig, ihren Konsens geben müssen, was den Geschäftsgang nicht weniger schleppend macht als bei uns seinerzeit das „berüchtigte Reskribieren“[3]) im Polizeistaat des 18. Jahrhunderts.

Dass es im wesentlichen auch noch heute in England der Mehrzahl der älteren Zentralbehörden anhaftet, hat ein so gewiegter Kenner englischer Verwaltungsorganisation, wie Sir Robert Giffen vor der Royal Commission on Civil Establishments im Jahre 1888 bezeugt (Second Report a. a. O. p. 332)[4]).

1) Siehe statt aller Max Lehmann, Freiherr vom Stein 1903. Bd. 2. S. 67, 85 f. und 369 ff.

2) Siehe z. B. die preussische Regierungsinstruktion vom 23. Oktober 1817 (die noch heute in Geltung ist) § 34: „Da der ganze Geschäftsbetrieb in bestimmte, fest abgegrenzte Departements verteilt wird, und bei Ausnahmen hiervon ein und dasselbe Mitglied der Regel nach, die Sache von Anfang bis zu Ende bearbeiten soll, auch ein jeder Departementsrat oder in einzelnen Sachen ernannter Decernent die Befugnis hat, in dem ihm angewiesenen Geschäftskreise möglichst frei und selbständig zu wirken, so ist derselbe nicht allein für einen schnellen und ununterbrochenen Fortgang, sondern auch für eine gründliche, vorschriftsmässige Bearbeitung der dazu gehörigen Gegenstände, sowie für eine anständige und schickliche Fassung der von ihm angegebenen Verfügungen zunächst und vollständig verantwortlich.

Von dieser principalen Verantwortlichkeit wird auch Niemand durch den Beitritt des Kollegiums bei dem gehaltenen Vortrage befreiet.“ Siehe auch Stein's Ausspruch über die Schwerfälligkeit des Kollegialsystems der Kammern vor der Reform zit. bei Lehmann a. a. O. 434 A. 1.

3) Siehe Lehmann a. a. O. S. 402, der von dem Stein'schen Organisationsplan für die Verwaltung (im Dezember 1807) sagt: „Das ewige Referieren, unter dem die Minister so schwer zu leiden gehabt, und das eben so beständige Reskribieren, das den Untergebenen der Kammern und den Untertanen lästig gefallen war, sollte beschränkt werden, der ganze Geschäftsgang sich nicht in ein unnützes, alle Verantwortlichkeit zerstörendes Hin- und Herfragen auflösen. Es wurde den Kammern geradezu verboten, die Berichterstattung über Gegenstände, die sich nach den vorhandenen gesetzlichen und Verwaltungsvorschriften entscheiden liessen.“ Siehe auch die Geschäftsinstruktion für die Regierungen vom 26. Dez. 1808 § 39 ff. Ges.-Sammlung S. 472 ff. Loening im Verwaltungsarchiv (1894) Bd. 2. S. 455 ff.

4) „19,139. Following out what you have said, probably you are of opinion that of necessity the work in any Government office would appear at first sight to anybody coming in from outside more cumbrous than is necessary in consequence of the necessity of getting so many consents? — That is no doubt a matter of great importance, the cumbrousness of the work. It arises partly in connexion with the necessity of record already referred to, but not wholly so. There are often more real steps in a single transaction, especially in important matters, than there would be in private business. We try to do the best we can, to send as few papers higher up as we can, and to see that there is not too much minuting and useless labour going on below; but still there is a great difficulty in that matter, and the work is very cumbrous.

19,140. Do you think that that is especially the case in the Board of Trade, or have you not had any experience in other offices? — I am a little inclined to think from what I have seen that it is less the case in the Board of Trade than with some of the other offices.

§ 260. Zwar sagt Giffen mit Recht, dass ein Bruchtteil des Uebels in jeder Form der Zentralverwaltung wiederkehren kann. Aber in der englischen ist es eben vorherrschend. Giffen erkennt auch richtig, dass ihm nur durch die Ausbildung grösserer, individueller Verantwortlichkeit der in jedem Ministerium leitenden Beamten abgeholfen werden könnte. Um es kurz zu sagen, es fehlt in der englischen Verwaltungsroutine älteren Stils das System des sog. Ministerialreferenten oder „Decernenten", die ein von ihrem Chef, dem Minister, fest zugewiesenes, auch dem Publikum als solches bekanntes Ressort besässen, für das der Decernent auch allein die Verantwortung trüge.

Dieses System der Decernenten, das auf dem Kontinente bis etwa auf die Verwaltung des Auswärtigen gang und gäbe ist, findet man in England nur in den neuen Boards, und zwar erst seit den 70er Jahren. Wir fanden es im Ministerium für Selbstverwaltung (Local Government Board), dann im Handelsministerium (Board of Trade), im Ackerbauministerium (Board of Agriculture) und im Unterrichtsministerium (Board of Education). Daher kann auch Giffen mit Recht sagen, dass im Handelsministerium das System der „consents" weniger nötig ist, als in den Zentralbehörden ältern Datums. Letztere haben ihre Verwaltungsroutine der des Privy Council zu verdanken, ersteres, wie alle neuen Boards, hat mit der modernen, auch dem Kontinente bekannten Praxis der Ministerialdecernenten sich ernstlich vertraut gemacht.

Wir wollen im folgenden die Abarten der in den einzelnen Ministerien herrschenden Verwaltungspraxis näher ins Auge fassen, da dies zur Lösung zweier Kardinalfragen führt. Denn wir haben in dieser in dem Ministerium geübten Verwaltungsroutine die Urquelle jeglichen Verwaltungsrechts, nicht bloss des englischen zu sehen, wie noch ausführlich gezeigt werden soll. Wir werden demnach vorerst die Frage zu lösen haben: welche Umstände bewirken es, dass sich diese Verwaltungsroutine in Verwaltungsrecht umsetzt? Diese Frage für das englische Recht beantworten heisst auch Belehrung für unsere heimischen Verhältnisse erhalten. Sodann wird die Beantwortung jener Frage für das englische Recht uns die weitere aufgeben: Gibt es in England ein Verwaltungsrecht in unserm Sinne, das von dem bürgerlichen Recht verschieden ist, oder gar ein Verwaltungsrecht*system* wie das französische „droit administratif"?

§ 261. Die gegenwärtigen Formen der Verwaltungsroutine.

I. In den älteren Zentralstellen.

I. Am Ausgange des 18. Jahrh. war die Verwaltungsroutine in den wichtigsten englischen Zentraldepartments noch immer die der mittelalterlichen Kanzleiverwaltung. In dem als Kollegium eingerichteten Zentraldepartment wird der Beschluss gefasst, die Sekretäre sind hiebei anwesend, notieren die Beschlüsse und lassen sie in den einzelnen Departmentsabteilungen ausfertigen. Sehr genau sind wir durch die Reports on Fees and Salaries (Commons Papers vol. X. der Jahre 1783—1785) informiert.

Da heisst es sowohl für die Treasury [1]) als auch für das Staatssekretariat [2]), dass

---

19,141. Do you think that some of the work might be carried further both at the Board of Trade and at the other offices; do you think it would be possible to get a little more personal responsibility, and to get rid of so many consents being necessary? — I think that is hardly a point on which one can express an opinion, because that would depend altogether upon the grip which the political chiefs of the office choose to take of it, and you could not do anything in that way except by means of the responsible heads of the office looking after that point themselves. *Some of the evil is probably unavoidable in almost any system of Government administration.*"

1) a. a. O. Nr. 2.

2) a. a. O. Nr. 1.

die Verwaltungsgedanken, wie sie vom Board oder dem Einzelchef (Staatssekretär) gefasst würden, in ihrer Ausführung dann von den Sekretären des Board resp. den Unterstaatssekretären im Staatssekretariat überwacht würden. Hiebei seien Chief Clerks zu ihrer Unterstützung vorhanden, die die einlaufenden Geschäfte unter die verschiedenen Abteilungen des Departments verteilten. An der Spitze der Abteilungen stünden wieder Senior Clerks, welche die Schriftstücke zur Unterschrift der massgebenden Autorität vorbereiteten und die zugehörigen Acte zusammenbrachten. Das gleiche wird von der Admiralität[1]) berichtet. All dies hat den Charakter der Kanzleiverwaltung — wie ich es nenne — im Gegensatze zu dem modernen Administrieren. Bei diesem trägt die administrierende Person von Anfang bis zum Ende die Verantwortlichkeit für den in sich abgeschlossenen Verwaltungsakt. Bei der Kanzleiverwaltung ist der Autor des Verwaltungsgedankens unverantwortlich weil nicht auffindbar. Er versteckt sich hinter einem Kolleg oder einem Beamtenstab, die alle an einem Verwaltungsakte zusammenwirken. Das gibt eben der Verwaltung den Charakter des „Kanzleimässigen". Die Kanzleiverwaltung die, wie wir oben hörten, im System des „Minuting" sich noch heute erhalten hat, sie ist auch in Deutschland im 17. Jahrh. und auch später nicht unbekannt. Seckendorff beschreibt sie in seinem Buche „Teutscher Fürstenstat" (zit. nach der Ausg. von 1687) (S. 104 ff.: „136 Ampt und unterschiedliche Bestellung der Secretarien"). § 261.

Die Sekretarien und Registratoren des Seckendorff'schen „Fürstenstaats" entsprechen ganz den zeitgenössischen engl. Unterstaatssekretären und Chief Clerks resp. Senior Clerks. Während aber in Deutschland die kollegiale Zentralverwaltung durch das Napoleonische Vorbild in die moderne Art des bureaukratischen Administrierens übergegangen ist, hat man in England noch bis in die Gegenwart die Grundzüge der Kanzleiverwaltung wenigstens bei den ältern Behörden beibehalten. Nur hat die parlamentarische Regierung im 19. Jahrhundert eine gewisse Modifikation angebracht, die namentlich dazu dienen soll, das Verwaltungsnetz innerhalb eines Departments straffer anzuziehen und damit die parlamentarische Kontrolle zu erhöhen. Die früheren parlamentarischen Sekretäre in den Boards und die Unterstaatssekretäre in den Departments der 5 Staatssekretäre sind nunmehr gleich dem Departmentschef vorwiegend mit der Vertretung des Departments in Parlamente beschäftigt, was ihnen nicht viel Zeit lässt sich in dem eigentlichen Verwaltungswerke des Departments zu betätigen. Die früheren Chief Clerks sind zu ständigen Unterstaatssekretären, resp. Sekretären aufgerückt und bilden nun den Mittelpunkt des Detailwerks der Verwaltung, wofür sie nur dem Chef des Departments, dem Minister, verantwortlich sind. Während der Weg früher wie wir hörten der war: Chef des Departments (Board oder Staatssekretär), parlamentarischer Sekretär, Chief Clerks, Kanzlisten ist jetzt der Weg: Departementschef, permanenter Sekretär oder Unterstaatssekretär, Kanzlisten. Dadurch wirkt der Mechanismus der täglichen Verwaltung mehr zentralistisch, verhältnismässig weniger straff in der Treasury, wo die laufenden, weniger wichtigen Geschäfte vom permanenten Sekretär dem Minister (Chancellor of the Exchequer) nicht vorzulegen sind (Gladstone im Report of the Committee of Public Account C. P. 1862 v. 11 Ev. 164), während im Staatssekretariat, insbesondere im Foreign und Colonial office, namentlich seit der Wirksamkeit des Mr. Otway (1868—1870) nichts ohne Zustimmung des Ministerchefs erfolgen kann (Report on Board of Admiralty Common Papers 1861 vol. 38 p. 180; First Report on Diplom. Service C. P. 1871 vol. 7 p. 58, 61 (Ev. des Mr. Otway), p. 119 und H. D. vol. 232 p. 1058, Lord Stanley in H. D. 190 p. 607 und Earl Russell in Report on Education C. P. 1865 vo. 6 Ed. 3022 f.).

---

1) a. a. O. Nr. 4.

§ 261. Wie sehr aber trotz allem noch das „Minuting" und das System der mehrfachen Consense für einen Verwaltungsakt nötig ist, so wie einst unter dem System der alten Kanzleiverwaltung, mag aus der Beschreibung des täglichen Geschäftsganges in den älteren Zentralstellen hervorgehen. Ich greife z. B. die Geschäftsgebahrung im Colonial Office und die ihr nachgeahmte des Foreign office heraus [1]).

Die täglichen Einläufe werden von einem besonders damit beauftragten Beamten geöffnet und den einzelnen Unterabteilungen des Departments zugewiesen. Sie werden dann von dem Vorstand jeder Abteilung (Chief Clerk) gelesen, der am Rande seine Meinung in Form einer Notiz abgibt. So versehen wird das Aktenstück dem permanenten Unterstaatssekretär eingehändigt, der hierauf seine „Minute" dazu setzt. Die Sache geht jetzt an den parlamentarischen Unterstaatssekretär, der das gleiche tut, worauf der Akt dem Minister vorgelegt wird. Derselbe entscheidet nun definitiv, indem er selbst die „Minute" dazu aufsetzt, welche dann als Grundlage der zu erlassenden formellen Entscheidung (Depesche, Erlass etc.) dient, oder er schreibt selbst diese formelle Entscheidung nieder.

Aehnlich verfährt man im Home office (s. C. P. 1888 Nr. 5545 p. 28. Siehe oben S. 642 Note 1) und namentlich in der Treasury, dem Schatzamt.

Hier werden die einlaufenden Schriftstücke an die einzelnen Abteilungen verteilt. Die „Minutes" der Abteilungchefs werden von dem Assistant Undersecretary geprüft, der die Sache dann dem Financial Secretary der Treasury einhändigt. Hegt dieser noch Zweifel, dann wird die Sache bei jedem wichtigen Verwaltungsakt dem Minister vorgelegt (Report on Public Accounts C. P. 1862 vol. 11 Ev. 1766 f.).

Am treffendsten beschreibt der Report on Official Salaries (C. P. 1850 vol. 15 Ev. 1548 ff.) das System des „Minuting" und des mehrfachen Konsents, wie der alten Kanzleiverwaltung, im Staatssekretariat mit folgenden Worten: „The heads of the departments (gemeint sind die permanenten Clerks) have to write the drafts of despatches. If a draft arrives which adverts to former correspondence, they are required to refer to the same, and to prepare a minute of the subjects which particularly require attention, suggesting the course that ought to be taken . . ." (the minute) „is first submitted to the permanent undersecretary, then to parliamentary undersecretary, and then to the secretary of state. All ordinary business is expected to reach the secretary of state in such a form that he can dispose of it by simply adding his initials."

So sehr spielt noch die alte Kanzleiverwaltung in den älteren Zentralstellen die Hauptrolle.

Aber mit einem Schlage ändert sich dies Bild, wenn wir die neuen Boards, seit den 70er Jahren des 19. Jahrhunderts, ins Auge fassen. Das sind moderne Ministerien, Ministerien im kontinentalen Sinne, mit bureaumässiger Spitze trotz der äussern Kollegienform, die administrieren und das System selbständiger Ministerialdecernenten eingeführt haben. Sehen wir näher zu!

II. Die Verwaltungsroutine der neuen Zentralstellen (Boards).

Statt aller sei als Repräsentant das Local Government Board in seinem täglichen Geschäftsgebahren näher beschrieben [2]).

Trotzdem in der Acte, die das Local Government Board einrichtete, ebenso wie in den Organisationsacten der übrigen neuen Ministerien, eine Reihe von Staatsministern

---

1) Siehe Report on Admiralty a. a. O., ferner Report on Diplomatic Service C.P. 1861 vol. 6. pp. 1, 94 f. C.P. 1870 vol. 7. p. 330. C.P. 1871 vol. 7 p. 119 und H.D. vol. 190 p. 608.

2) Literatur: insbes. W. A. Casson, Decisions of the Local Government Board, 1902—03 mit Introduction 1904.

ausser dem Präsidenten als Kollegium (Board) berufen sind, hat dieses letztere niemals getagt und wird auch niemals tagen. Wo sollten auch die anderen Staatsminister, die mit den Sorgen ihres Departements und deren parlamentarischer Vertretung überhäuft sind, noch die dazu nötige Zeit finden? Deshalb ist dieses sog. Board in Wirklichkeit nicht kollegial sondern bureaumässig eingerichtet. An der Spitze steht immer ein Präsident, der aber nur bei wichtigen Verwaltungsakten in Aktion tritt, insbesondere nur Regulative allgemeiner Art (sog. General Orders) unterzeichnet, wobei die Kontrasignatur des permanenten Sekretärs nötig ist. Im übrigen hat der Präsident auf Grund gesetzlicher Ermächtigung (34/5 Vict. c. 70 s. 6) mittelst einer General Order vom 26. Mai 1877 dem permanenten Sekretär und den Assistant Secretaries übertragen, ihn in bestimmten Angelegenheiten zu vertreten, so dass in Wirklichkeit das sog. „Board“ in Departement zerfällt, deren jedes seinen durch jene Order vorgezeichneten Wirkungskreis auf eigene Verantwortlichkeit hin zu erledigen hat. Kurz, hier findet sich nicht das altertümliche System des „Minuting“ und der mehrfachen Konsense bei einem Verwaltungsakte, sondern das System der administrierenden Ministerialdecernenten geradeso wie auf dem Kontinent. § 261.

Als solche Ministerialdecernenten stehen an der Spitze der Unterabteilungen (5 an Zahl) sog. Assistant Secretaries, die für ihre Tätigkeit dem permanenten Sekretär verantwortlich sind. Dieser selbst, die Spitze des departmentalen Beamtentums ist ebenfalls permanent, und in ihm konzentriert sich die Vertretung des Präsidenten in bezug auf das tägliche Verwaltungswerk, das er an Stelle des Präsidenten beaufsichtigt. Er ist für seine Tätigkeit dem Präsidenten verantwortlich, letzterer dem Parlamente. Ebenso ist der parlamentarische Sekretär, der eben deshalb vorhanden ist, damit das Ministerium in beiden Häusern gleichzeitig vertreten sei, dem Parlamente verantwortlich.

Die fünf Unterabteilungen des Departements sind (s. über das Detail oben S. 452 ff. Note):

1. Die Poor Law Division, die sich mit der Armenpflege und Handhabung des Niederlassungsrechts (Heimatrechts) beschäftigt.

2. Die Public Health, Local Finance und Local Acts Division, die in Sektionen, an deren Spitze immer ein Principal (höherer) Clerk steht, eingeteilt ist und sich mit der öffentlichen Gesundheitspflege, den Gemeindefinanzen und mit Gesuchen um Provisional Orders und mit Lokalgesetzen beschäftigt.

3. Die Audit and Statistical Division, die in 2 Sektionen geteilt ist, wo in der einen die Fragen der Decharge von rechnungspflichtigen Kommunalbeamten zu erledigen sind, in der andern statistische Berichte, besonders für das Parlament angefertigt werden.

4. Die Sanitary Administration und Local Areas Division, wo insbesondere alle Gesuche der Kommunalverbände um Genehmigung von Kommunalanleihen und alle Local Bills, soferne sie sich nicht auf Armenpflege beziehen, einer eingehenden Prüfung unterzogen werden.

5. Die Legal and Order Division, wo in 2 Sektionen alle auftauchenden Rechtsfragen begutachtet und alle Verordnungen des Ministeriums, alle Zertifikate, die es ausstellt und die mit dem Ministerialsiegel ausgestattet werden sollen, vorbereitet zu werden pflegen. Diese Abteilung umfasst auch die Accounts Branch, in welcher hauptsächlich die Fragen der an Kommunalverbände vorgenommenen Ueberweisungen von Staatssteuern (Zahlungen aus dem Local Taxation Account) erledigt werden.

Die Korrespondenz zwischen dem Ministerium und den Kommunalbehörden unterliegt folgenden, aus der Verwaltungsroutine dieses Ministeriums fliessenden Regeln:

Das Board empfängt nur Mitteilungen von dem Clerk des betreffenden Kom-

§ 261. munalverbandes, niemals unterhält es schriftlichen Verkehr mit den einzelnen Mitgliedern der kommunalen Boards. Alle einlaufende Korrespondenz wird im Local Government Board unter die einzelnen Departments und Sektionen verteilt, mit den Buchstaben, die als Marke jeder Unterabteilung gelten, und mit einer Nummer versehen. Diese Buchstaben und Zahlen müssen dann im Laufe des amtlichen Verkehrs zwischen Kommunalverbänden und Ministerium immer zitiert werden, damit man die sog. „Vorakten" immer leicht auffinden kann.

Die tägliche Verwaltungstätigkeit der „Decernenten" sind meist Entscheidungen (decisions) oder Ratschläge (suggestions, advises), welche das Ministerium auf Anfragen den Kommunalbehörden erteilt. Ratschläge werden aber prinzipiell niemals vom Ministerium erteilt, wo die Fragen nur für hypothetische Verhältnisse oder ohne Angabe der tatsächlichen Sachlage gestellt werden, oder wo Angelegenheiten angefragt werden, über die das Ministerium später zu entscheiden haben wird, oder bei denen die anfragende Person unmöglich interessiert sein kann.

Bei den Ratschlägen handelt es sich sehr oft um Interpretation bestehender Verwaltungsgesetze oder Verordnungen des Departments, oder um Raterteilung, wo das Gesetz schweigt.

Hier wächst aus den Entscheidungen und Ratschlägen des Ministeriums eine Art von Verwaltungsroutine heraus, die schliesslich durch unangefochtene Uebung Gewohnheitsrecht, sog. „Officially made Law" wird. Denn, wenngleich diese Entscheidungen und Ratschläge formal juristisch betrachtet nicht unbedingt rechtsverbindlich sind und mitunter von den Gerichten des Reichs annulliert werden, wie das z. B. der bekannte Cockerton Case (s. oben S. 562) zeigt, so kommt dieses doch äusserst selten vor, und Entscheidungen des Ministeriums werden schon wegen der Kostspieligkeit des englischen Surrogats einer Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht angefochten. Aber wie gesagt, die Gerichte können solche Verwaltungsentscheidung des Ministeriums beiseite schieben. Treffend sagt davon ein langjähriger juristischer Beirat des Ministeriums (Casson a. a. O. VI.): „This sort of thing (d. i. die zeitweils vorkommende Annullierung von Entscheidungen des Ministeriums durch die Gerichte) must happen occasionally, where we are living under so much officially-made law, but it may be said to the credit of the Local Government Board that the percentage of cases in which its views are upset by the courts is infinitesimal".

Aehnlich wie das L.G.B. sind dann auch das Handelsministerium, das Unterrichtsministerium, das Ackerbauministerium organisiert. Auch hier werden Präzedenzfälle eifrig registriert[1]) und bilden die Grundlage des „Officially made law". Besondere Zeitschriften (z. B. das Local Government Journal) veröffentlichen die gefällten Entscheidungen.

Einen interessanten Versuch, alte und neue Art der Administration zu vereinigen, zeigt die Admiralität in ihrer Verwaltungsroutine. Die alte Kollegialtätigkeit, das damit zusammenhängende System der Konsense für einen und denselben Verwaltungsakt, ist bei den wichtigsten Verwaltungsakten beibehalten. Für die laufende Verwaltung ist aber das System der selbständigen Decernenten eingeführt, als welche hier die einzelnen Mitglieder des Board fungieren. Gleich den Sekretären der neuen Boards, ist auch hier der permanente Sekretär der Brennpunkt der ganzen Verwaltung, von dem

1) So hatte die 2. Sektion des Unterrichtsministeriums zur Beschäftigung: „To note and supply Precedents. To minute replies (precedents) to applications under the Order regulating the remuneration etc. of Returning Officers etc. . ." Siehe: The Board of Educaction, Whitehall. Division of Business etc. . . August 1902. Ueber ähnliches im Local Government Board: s. oben S. 452 ff. Note.

die Aufsicht über das Zusammenwirken aller Teile der Zentralstelle ausgeht (s. darüber insbesondere Hamilton Naval Administration 1896 p. 57 ff.). Aehnlich ist auch das Staatssekretariat von Indien (India Office) organisiert. § 261.

Als Ergebnis möchten wir nur noch die Parallele zwischen der englischen und der deutschen Rechtsentwicklung ziehen. Auch hier finden wir zur Zeit Seckendorffs und bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts die Verwaltungsroutine von Kollegialbehörden, die alte Kanzleiverwaltung in voller Blüte, aber mit der Reorganisation der Verwaltung unter dem Einflusse französischer Ideen verschwindet dieselbe zu Anfang des 19. Jahrhunderts, und die Worte des berühmten preussischen Publikandums vom 26. Dezember 1808 sind für die neue Aera bezeichnend: „Eine möglichst kleine Zahl oberster Staatsdiener stehet an der Spitze einfach organisierter, nach Hauptverwaltungszweigen abgegrenzter Behörden; im genauesten Zusammenhang mit dem Regenten leiten sie die öffentlichen Geschäfte nach dessen unmittelbar ihnen erteilten Befehlen, selbständig, selbsttätig in voller Verantwortlichkeit und wirken so auf die Administration der untergeordneten, in gleicher Weise gebildeten Behörden kräftig ein." Etwa 70 Jahre später hat England in Gestalt der neuen Boards dieses neue System des Administrierens, anstelle der mittelalterlichen kollegialen Kanzleiverwaltung zu setzen unternommen.

§ 262.

Hat England ein Verwaltungsrecht?

I. Das Problem.

Wir haben im vorhergehenden gezeigt, dass England erst im Laufe der 70 er Jahre des 19. Jahrhunderts dazu gelangt ist, die innere Arbeitsteilung und Organisation der Zentralbehörden für die Zwecke des modernen Administrierens umzubilden. Wir haben oben gesehen, wie diese modernen Ministerien auch in Form von Entscheidungen und „Ratschlägen" wirken, wie diese Entscheidungen Rechtssprüchen gleichkommen, schon aus dem Grunde, weil die Reichsgerichte selten angerufen werden können und, wenn angerufen, selten anderer Ansicht sind. Da drängt sich uns notwendig die Frage auf: Gibt es in England ein Verwaltungsrecht im kontinentalen Sinn?

Die Frage ist zuerst von einem Franzosen gestellt worden, nämlich von Laferrière (Traité de la jurisdiction administrative et de recours contentieux 2. ed. 1896 p. 97 ff.) und von dem Engländer Dicey[1]) beantwortet worden. Seine Antwort lautet schlankweg: Nein! Ihr werden wir uns weiter unten vollinhaltlich anschliessen. Aber einerseits übersieht[2]) Dicey die oben aufgedeckte Verwaltungsroutine der englischen Zentralstellen, andrerseits ist ihm aus mangelnder Kenntnis der deutschen Verwaltungsgeschichte die folgende Tatsache entgangen:

Die scheinbare Eigentümlichkeit Englands, dass es kein eigentliches Verwaltungsrecht hat, sondern, dass alle Verwaltungsroutine, wenn sie, wie wir oben sahen, durch Gewohnheit zu Recht erhärtet, nur Common Law, allgemeines bürgerliches Recht wird, das ist keine Spezialität Englands. Mögen sich die Engländer bei dieser Sachlage noch so glücklich fühlen, mögen insbesondere kontinentale Betrachter in Deutschland und England dies als die höchste Verwirklichung des Rechtsstaats gepriesen haben und noch preisen, wir sagen dennoch: es ist dies eine historisch-rückständige

1) Introduction to the Study of the Law of Constitution 1902 ch. XII. und Note X. p. 485 ff.

2) Er sagt zwar nebenher (a. a. O. p. 489): „recent legislation has occasionally, and to particular purposes given to officials something like judicial authority." Aber wie wir schon oben gezeigt haben und noch in diesem § zeigen werden, hat die englische Verwaltungsroutine gar nicht bloss die „recent legislation" zur Grundlage, sondern ist so alt als das Privy Council und die übrigen englischen Zentralstellen.

§ 262. Entwickelung. Die englische Verwaltungsroutine als Surrogat des Verwaltungsrechts steht tiefer als das französische droit administratif und unser Verwaltungsrecht.

In Deutschland hatten auch wir einst diese „Spezialität“, das, worauf sich die Engländer jetzt soviel zugute tun. Auch wir hatten in den Zeiten des ancien régime, wozu ich die ganze Verwaltungsgeschichte Deutschlands bis zur Stein-Hardenberg'schen Verwaltungsreorganisation rechne, denselben eigentümlichen Zustand: Eine Verwaltungsroutine und kein Verwaltungsrecht! Eine Verwaltungsroutine, die mitunter durch kontinuierliche Uebung, oder wenn sie der Monarch in seine Kabinetsordres, Verordnungen, Patente. Publicanda etc. aufnahm, Recht wurde, niemals aber spezifisches Verwaltungsrecht, sondern allgemeines bürgerliches Recht. Dieses nachzuweisen, ist der Zweck der folgenden Ausführungen. Auf Grund dieses Nachweises wird dann die Begründung der Tatsache gegeben werden, warum es in England kein Verwaltungsrecht wie in Deutschland und kein Verwaltungsrechtsystem wie in Frankreich gibt.

II. Die Verwaltungsroutine bis zu Beginn des 19. Jahrhunderts.

Wie und wonach judizierten diese kollegialisch eingerichteten Zentralbehörden des ancien régime? Wo steckten die Normen des Verwaltungsrechts, nach denen sie vorgingen? Die Antwort ist kurz: wenn nicht in den Verordnungen des Landesherrn, dann sicher in den Präzedenzfällen, die in den Landes- und Ministerialarchiven aufbewahrt waren. Schon der alte Seckendorff führt in seinem „Teutschen Fürstenstaat“ aus, dass eine der wesentlichen Aufgaben referierender Geheimräte die ständige Rücksicht auf das Archiv wäre, wo entschiedene Präzedenzfälle vorlägen. Er sagt (a. a. O. Ausgabe 1687 S. 96):

„Die Verrichtung der Räthe in 6 Puncten.

Vors andere bringen auch ihre Dienste mit sich, dass sie in solchen Regierungs-Sachen die Nachrichten und Schrifften oder Acten, wie die in den Fürstl. Archiven und Brief-Gewölben verwaret, oder täglich bey der Cantzeley einkommen und gesammlet werden, fleissig lesen, erwegen, daraus verständlich und treulich referiren und vorbringen, was darin enthalten sey und worvon die Frage vorfalle. Drittens, dass sie darin ihre Meinung und Vota deutlich, kürzlich und eigentlich soviel Gott Vertand und Gnade verliehen, vorbringen und eröffnen.

Vierdtens, dass sie auch dasjenige, was beschlossen ist, entweder, nachdem es wichtig ist, selbst schrifflich in reiner teutscher Sprache, zierlich und nach Gewohnheit oder Stylo der Cantzeley abfassen, oder den Inhalt, wie es von den Secretarien auffgesetzet werden soll, in eine sonderliche Registratur dictieren und auffzeichnen lassen.“

Kurz, die Einrichtung eines guten Landesarchives bei den Zentralbehörden hatte im deutschen Staate des ancien régime eine wesentlich andere Bedeutung als heute. Während sie heute vorwiegend historischen Forschungen dient, hatte sie früher die Bedeutung eines Nachschlagebuchs für die Referenten der Zentralkollegien und Verwaltungsbehörden [1]).

1) Aehnlich Bischoff, Handbuch der teutschen Canzlei-Praxis, Helmstedt 1788. I. Buch 2. T. S. 103: „Eigentliche Collegial-Arbeiten der Räthe. a) Referieren, Relationen, correferieren. aa) überhaupt. Viele, sowohl processualische als andere Geschäfte, erfordern zu ihrer Vorbereitung mehrere schriftliche Aufsätze (Actenstücke, exhibita), dahin gehören z. B. die darüber eingeholten Berichte, Gutachten der Unter-Collegien und Beamten, die Correspondenz mit auswärtigen oder coordinierten Collegien, Instructionen und Rescripte der höheren Behörden, über ähnliche Gegenstände schon zuvor verhandelte Acten (ante acta) . . .“ Siehe auch Bischoff a. a. O. p. 173, wo unter den Mitteln

Ich möchte nur zum Belege dafür zwei Beispiele von vielen anführen. Zu Anfang § 262. des 19. Jahrhunderts, vor der Rheinbundszeit, versuchte Baden noch eine Reorganisation der Zentralbehörden auf Grund der alten Kollegialverfassung. Als Anhang zum 2. Organisationsedikte vom 8. Februar 1803, das eine neue Archivordnung einführt, ergeht folgende Erläuterung (zit. nach dem Buche „Organisation der Badenschen Lande", Mannheim 1803). § 2: „Die Zwecke, welche der Archivseinrichtung zum beständigen Ausgangspunkt dienen müssen, sind ... Die Brauchbarkeit des Archivs für den arbeitenden Rat oder Diener des Staats gehet unmittelbar aus der ganzen Absicht hervor, für welche das Archiv dienen muss, und ist daher der oberste Grundsatz, welcher den ganzen Plan leiten muss, und dem alle übrigen unterzuordnen sind ..."

Aehnliches finden wir in Preussen[1]). Als hier im Anschlusse an die grosse Reorganisation der Verwaltung zu Anfang des 19. Jahrhunderts auch eine Neuordnung des Archivwesens stattfand, da schlug das Kultusministerium (Altenstein) vor, eine Trennung der Archivbestände in „staatsrechtliche" und nichtstaatsrechtliche vorzunehmen. Letztere sollten wissenschaftlichen Zwecken zugänglich gemacht werden. Dagegen wendete sich der mit einem Gutachten hierüber vom Staatskanzler Hardenberg betraute, wirkliche Geheime Legationsrat v. Raumer ganz energisch mit folgenden Worten: „Dass der Hauptzweck eines königlichen Archivs, und also auch unseres geheimen Staats-Archivs und Archiv-Cabinets gar nicht ein bloss wissenschaftlicher, sondern vornehmlich, ja fast einzig, ein staats- und völkerrechtlicher ist. Die erste Frage hierbey ist: welche Rechte hat der König, hat der Staat, in Beziehung auf das Innere und auf das Ausland? Die zweite, wenn auch so wichtige, doch immer sehr untergeordnete ist: welchen wissenschaftlichen geschichtlichen Nutzen kann das Archiv gewähren? .... Wollte man nach Inhalt des Planes nr. III und IV unser Berliner Archiv und Archiv-Cabinet auflösen: in staatsrechtliches von fortdauerndem Werth, und in bloss geschichtliches von bloss wissenschaftlichem Werth, so würde man auf den ersten Versuch erfahren, dass es rein unmöglich ist.

Ueberall greift geschichtliches, staats- und völkerrechtliches so durch und in einander, dass von vielen tausenden von Aktenstücken und Urkunden nichts zusammen bleiben könnte."

Aber nicht bloss in Deutschland, sondern auch in England spielten um jene Zeit die Archive der Ministerien, ja das gesamte Staatsarchiv (State Papers office), das schon seit 1578 in England bestanden hatte, in den Jahren 1609/10, 1764, 1800, 1825, 1838 reorganisiert worden war und nunmehr den Namen Public Record Office führt (s. Thomas, Notes of Materials to the History of Public Departments 1846 p. 40 ff. und 121 ff.), eine grosse Rolle, wie wir aus einem zeitgenössischen Traktat eines Unterstaatssekretärs erfahren. Dieser Traktat ist gerade im Anschluss an die Burke'sche Verwaltungsreorganisation geschrieben, mit welcher der Autor des Traktats unzufrieden ist, weil sie nach seiner Meinung „die Würde des Hauses der Gemeinen" sehr schädige, wohl deshalb, weil sie die Beseitigung der sogenannten placemen anstrebte. Er empfiehlt eine zweckmässigere Anlegung von Archiven[2]), insbesondere schärfere Durchführung des

---

zur Sicherheit, Ordnung und Beschleunigung des Geschäftsganges „7. Zweckmässige Einrichtung und Ordnung der Registratur" verlangt wird.

1) Siehe zum folgenden: Mitteilungen der k. preussischen Archivverwaltung. Heft 7 (1904): Koser, die Neuordnung des preuss. Archivwesen durch den Staatskanzler, Fürsten von Hardenberg.

2) Das Staatsarchiv (State Paper Office), wie es von der Königin Elisabeth (1578) eingerichtet war, befand sich um 1750 in einem sehr verwahrlosten Zustande (siehe Renton 9. p. 346 ff.). Im Jahre 1852 wurde es auf Grund einer königlichen Verordnung im Staats-

§ 262. Grundsatzes, dass von öffentlichen Akten nichts ins Privateigentum des Beamten übergehe. Er spricht sich darüber in seinem Traktat (Extra official State Papers addressed to the R. H. Lord Raudon and the other Members of the two Houses by a late Undersecretary of State 1789 p. 14), wie folgt, aus: „But when You have restored the dignity of the House of Commons, and efficiency to the Public Offices, the rendering those offices the careful depositories of all transactions in them, and communications made to them, will be a most essential service to the King and Nation; for by so doing you will put every succeeding officer in possession of the knowledge and experience of his predecessor, and if the confidential commis are retained, the people will not suffer materially by any change in the principals." Das ganze Um und Auf der damaligen Verwaltungsroutine, unterstützt durch ein gut eingerichtetes Archiv, ist hier blossgelegt, und noch mehr, das was wir oben sagten, der Zusammenhang, der zwischen Verwaltungsroutine und permanentem Beamtentum herrscht, aufgedeckt. Kurzum, wohin wir blicken, nach Deutschland oder England, die Verwaltungsnormen stecken in den Präzedenzfällen, welche in den Archiven nach Schlagwörtern und Rubriken geordnet sind.

Ein Blick auf die in Baden im Anschluss an das 2. Organisationsedikt ergangene Archivordnung vom 8. Februar 1803 mag dies erhärten (Organisation der Badenschen Lande 1803 S. 76 ff.). Da sind unter dem wenig schönen Titel „Alphabetische Psysiographie des Archivs" als Rubriken angeführt: „Abzugsrecht, Accisrechte, Armensachen, Bausachen, Gemeindevermögen, Gewerbe, Gnadensachen etc.".

Unter diesen Rubriken waren in den sog. Repertorien die Präzedenzfälle zu finden, um die Normen der betreffenden Rechtsmaterie klar vor Augen zu führen. Dabei wird man unwillkürlich an die auch noch heute in England bestehende Praxis des Schatzamts erinnert, die Erteilung von Pensionen an Staatsbeamte nach den im Ministerium gesammelten Präzedenzfällen vorzunehmen (s. oben S. 288).

Und alle diese Präzedenzfälle, wenn sie Gewohnheitsrecht entwickelt hatten oder zu einer landesherrlichen Verordnung erwachsen waren, bildeten in Deutschland kein vom übrigen Recht gesondertes Verwaltungsrecht, sondern waren zusammen mit dem Privatrecht ein einziger Komplex von Rechtsnormen: das bürgerliche Recht. Wir brauchen

---

rate vom 5. März 1852 (in den Verordnungen des Schatzamts vom 8. August 1848 und 18. Juni 1852) mit dem seit 1838 (durch Gesetz: Die Public Record Office Act von 1838 1/2 Vict. c. 34) eingerichteten Hauptstaatsarchiv (Public Record Office) vereinigt. In dieses Hauptstaatsarchiv, dem der Master of the Rolls vorsteht, werden seit der königl. Verordnung vom 5. März 1852 (die auf Grund des s. 2 leg. cit. erging), auch alle reponierten Akten der Behörden untergebracht und der Aufsicht des Master of the Rolls unterstellt. Doch können sie nach Bedarf von den betreffenden Behörden wieder zurückverlangt werden. Damit nicht ganz wertloses Aktenmaterial angesamelt würde, haben Acte von 1877 (40/1 Vict. c. 55 ss. 1. 3) und von 1898 (61/2 Vict. c. 12 s. 1) der Krone die Ermächtigung erteilt, Normen vorzuschreiben, die bestimmen, welche Akten aufbewahrt und welche als wertlos vernichtet werden könnten. Die betreffenden Verordnungen sind ergangen (Order im Staatsrat vom 30. Juni 1890 und vom 26. Oktober 1896. Siehe Renton 11 p. 115). Die Benutzungsordnung schreibt der Master of the Rolls vor. Sie muss dem Parlament vorgelegt werden. Nur die besondern Behörden noch zugehörige Akten, die nicht in die ausschliessliche Verwaltung (custody) des Master of the Rolls übergegangen sind, sondern bloss unter seiner Aufsicht (in charge) stehen, dürfen nur nach vorheriger Erlaubnis des Chefs der Zentralstelle benützt werden. Gewöhnlich sind aber auch diese Akten, sofern sie bis zu einem bestimmten Zeitpunkte reichen, der Benutzung freigegeben.

Der Unterschied zwischen den Akten „in custody" und den Akten „in charge" ist auch insoferne bedeutsam, als (nach ss. 12 und 13 leg. cit.) nur die ersteren, wenn sie von den Gehilfen des Master of the Rolls, nämlich dem Deputy Keeper of the Records und dessen Assistant Deputy Keepers beglaubigt sind, Beweiskraft öffentlicher Urkunden haben.

nur an das preussische Allgemeine Landrecht zu erinnern, worin öffentliches und Privatrecht ungesondert enthalten sind. § 262.

Deutsche und englische Rechtsentwicklung zeigen bis zu diesem Punkte der Entwicklung gemeinsame Züge. Auch der deutsche Staat des ancien régime kennt noch kein besonderes „Verwaltungsrecht", das sorgfältig von dem übrigen Recht geschieden wäre [1]). Und selbst solange die Präzedenzfälle noch nicht zu Recht geworden, solange sie nur Verwaltungsroutine sind, bilden sie wegen der Konstanz, mit der sie befolgt werden, eine, vielleicht die wichtigste, Garantie des Untertanen gegen Willkür der Verwaltungsbehörden.

Wann und wie kommt die Wendung zu unserm besondern Verwaltungsrecht?

II. Das kontinentale Verwaltungsrecht und die englische Verwaltungsroutine [2]).

Die Wurzel eines Verwaltungsrechts ist in jenen Einrichtungen zu suchen, welche der fürstliche Absolutismus als Kampfmittel gegen die ständische Verwaltung verwendete. In Frankreich waren es die Intendanten, in Preussen-Deutschland die Kammern, welche seit dem 18. Jahrhundert immer mehr von jenen Angelegenheiten an sich und in ihre Jurisdiktion zogen, die bisher von den Gerichten (in Frankreich den Parlamenten, in Preussen den Regierungen) erledigt worden waren. Diese Gerichte waren aber vorwiegend als Förderer ständischer Parteiinteressen angesehen, weshalb man in Frankreich wie in Preussen der Ansicht war, dass die landesfürstlichen Interessen namentlich am Kammergute nur von landesfürstlichen Beamten gut gewahrt werden könnten. Man ging, wie Loening für Preussen treffend ausführt (a. a. O. II. 250), von dem Grundsatz aus, dass „der Landesherr weder als Inhaber von Vermögensrechten noch wegen Ausübung der landesherrlichen Gewalt vor den Landesgerichten verklagt werden kann, und dass demgemäss auch gegen seine Beamten wegen ihrer Amtshandlungen nur eine Beschwerde an die vorgesetzte Behörde und an den König zulässig ist". Ganz in demselben Ideengang zeichnet ein Schriftsteller des französischen ancien régime, Lebret mit Namen, in seiner Abhandlung „De la Souveraineté" den Standpunkt der zeitgenössischen, französischen Verwaltung mit den Worten (zit. nach Esmein a. a. O. 591 A): „On droit tenir ... pour les autres droits du roi ... que la connaissance en appartient à ses officiers selon l'attribution qui leur est faite par les édits et ordonnances; en quoi l'on ne doit pas comprendre les choses qui concernent l'administration et le gouvernement de l'État, dont la conoissance est reservée à la seul personne du roi, sans qu'aucun autre s'en puisse entremettre que par son ordre et commission."

War zunächst der Kernpunkt dieses Kampfes um die Jurisdiktion zwischen Verwaltungsbehörden und Gerichten nur das Kammergut, so kam in der Folge die Militärsteuer und Polizeihoheit hinzu, und in allen diesen Fragen hatten in Frankreich am Vorabend der Revolution, in Preussen schon am Ausgang der Regierung Friedrich

---

1) Desgleichen schildert für Frankreich Hauriou den Rechtszustand des ancien régime am Vorabend der Revolution mit folgenden Worten (Précis de droit administratif 1897 p. 247): „Beaucoup des régles administratives existaient sous l'ancien régime, mais elles étaient éparses et confondues avec les régles de droit ordinaire".

2) S. zum folg. für Preussen: Primker, Die Kompetenzkonflikte in Preussen, Berlin 1861, die grundlegende Abhandlung von E. Loening „Gerichte und Verwaltungsbehörden in Brandenburg-Preussen". Verwaltungsarchiv Bd. 2, 217 ff. und 437 ff., Bd. 3, S. 94 ff. und 510 ff.; ferner Schmoller in den Acta Borussica Behördenorganisation I. Bd. 109 ff. und Hintze ebendaselbst VI. Bd., 1. Hälfte S. 47 ff. und 227 ff. für Frankreich vorzüglich, ausser Esmein a. a. O. passim, Hauriou a. a. O. p. 245 ff., für England nur zum Teile Dicey a. a. O. ch. XII und p. 485—502.

§ 262. Wilhelms I. die landesfürstlichen Behörden über die Gerichte den Sieg davon getragen. In Preussen war der Begriff der „Kammerjustiz" um die Zeit bereits technisch. Eine wichtige theoretische Seite hatten diese Einrichtungen, abgesehen von ihren höchst praktischen Wirkungen. Sie schufen einen Begriff der Verwaltung gesondert von dem der Justiz, einen „Status oeconomicus oder politicus", im Gegensatz zu den Rechten der Individuen, den Privatrechten, viel früher als die Montesquieu'sche Lehre von der Dreiteilung der Staatsgewalt auftrat.

Auf den so vorbereiteten Boden brauchte nur diese Lehre zu treten, um dann ein wirkliches Verwaltungsrecht zu schaffen. Während sie aber in Preussen zu den Justizreformen von Cocceji, Carmer, Svarez und Friese und unter der Parole Cocceji's „Gott bewahre einen jeden Christen vor den bisherigen Kammer-principiis", zu einer immer grösseren Einengung der sog. „Kammerjustiz" zugunsten der ordentlichen Gerichte führte, richtete sie — ich meine die Lehre von der dreigeteilten Staatsgewalt — in Frankreich eine, man möchte sagen, luftdichte Absperrung der Verwaltung von der Justiz ein.

Das Gesetz der Constituante vom 16./24. August 1790 (titre II. art. 13) stellte den Grundsatz fest, dass sich die Richter in keinerlei Weise in die Handlungen der Verwaltungsbehörden einmengen dürften, „à peine de forfeiture", durch die Verfassung der Constituante wurde ihnen verboten (art. 3 der Verfassung vom 3. September 1791) die Verwaltungsbeamten für ihre Handlungen in Ausübung ihres Amts zur Verantwortung zu ziehen, und ein Gesetz vom 16. Fructidor III. verbot den Gerichten „de connaître des actes d'administration, de quelque espèce qu'ils soient".

Die Napoleonische Verwaltungsreorganisation und die Folgezeit bauten diese luftdichte Absperrung der Verwaltung und Justiz noch weiter aus: vor allem durch Einrichtung des Staatsrats in der Konsulatsverfassung (22. Frimaire VIII. art. 52), durch die ihm übertragene Funktion, Verwaltungsbeschwerden und Kompetenzkonflikte zwischen Verwaltungs- und Gerichtsbehörden (arrêt 5. nivôse an VIII) zu entscheiden, sodann durch den Art. 75 der Konsulatsverfassung, wonach keine Klage gegen einen Verwaltungsbeamten wegen Ausübung seiner Amtsgewalt von den ordentlichen Gerichten angenommen werden durfte, ohne dass zuvor die Genehmigung dazu vom Staatsrat erteilt worden wäre. Schliesslich sah Art. 114 des Code pénal vor, dass ein Beamter, der die Freiheit eines Bürgers in ungesetzlicher Weise einschränke, straflos ausgehe, vorausgesetzt, dass er damit die Anordnung seines Vorgesetzten ausgeführt habe. Unter dem Schutze dieser Bestimmungen entfaltete die Verwaltung eine Tätigkeit, die ihr notwendig zu grösserem Ansehen verhalf, als die Justiz sie beanspruchen konnte. Vor den Zwecken und Absichten der Verwaltungsraison musste die Justiz Halt machen. Dass dieser Zustand aber nicht zur Verwaltungswillkür führte, dankt Frankreich dem strengen Festhalten des Staatsrats an seiner Tradition, d. h. an seiner Spruchpraxis, wodurch diese sich allmählich zum Verwaltungsrechte ausbildete. Der Prozess dieser Aus- und Umbildung wird von Hauriou wie folgt beschrieben.

Zuerst wurden nur die Präzedenzfälle im Staatsrat gesammelt, bis sich eine dauernde Tradition für die Entscheidung gewisser typischer Verwaltungsfälle herausgebildet hatte. Das war die Periode der „élaboration secrète" (1808—18).

Hierauf wurden in der Periode von 1818—1860 („periode de la divulgation") die Präzedenzfälle gesammelt und zu einer Hierarchie von Normen geordnet, während gleichzeitig eine Sektion des Staatsrats ausschliesslich mit dem „contentieux administratif" dauernd betraut wurde. Gleichzeitig wurde durch die allerdings nur vorübergehende Einrichtung eines vom Staatsrate unabhängigen Gerichtshofs für Kompetenzkonflikte (1848—1852) der Sinn für eine geregelte, ihre Grenzen nicht übersteigende Verwaltungsjustiz vorbereitet.

Schliesslich wurde durch Reorganisation des Staatsrats durch das Gesetz vom § 262. 24. Mai 1872 seiner Administrativjustiz, die ja schon bisher durch eine feste Tradition gestützt war, noch insoferne der Charakter des Produkts richterlicher Unabhängigkeit gewährt, als von nun ab die Entscheidungen des Staatsrats in den „contentieux" nicht mehr von dem Staatsoberhaupt im Staatsrat unterzeichnet werden sollten, wodurch sie bisher noch immer den Charakter einer Kabinettjustiz an sich getragen hatten (justice retenue), sondern nunmehr von einem selbständigen, mit den Garantien unabhängiger richterlicher Gewalt ausgestatteten Vizepräsidenten des Staatsrats (Hauriou a. a. O. p. 858). Dasselbe Gesetz hat dann durch Einsetzung eines vom Staatsrat unabhängigen, aus der früheren Verschmelzung mit ihm losgetrennten Kompetenzkonfliktgerichtshofs vollends all die fertige, zu einem System ausgearbeitete Verwaltungsroutine, wie sie in den Staatsratentscheidungen vorlag, mit dem Rechtscharakter umkleidet.

In Preussen-Deutschland hatte inzwischen die die Grenzen zwischen Verwaltung und Justiz zu Gunsten der letzteren regelnde Verordnung vom 26. Dezember 1808 eine Umbildung im Laufe der ersten Dezennien des 19. Jahrhunderts erfahren, wie sie der damals in Preussen allmächtigen Bureaukratie am besten passte. Auf dem Wege der Verwaltungspraxis wurde unter der Leitung von Ministern, wie von Schuckmann u. a., die Tätigkeit der Gerichte bloss auf die Entscheidung von Civil- und Strafsachen eingeengt, und die alte Dreiteilungslehre der Staatsgewalt nunmehr so verstanden, dass es zu schwerer Rechtsanarchie führen würde, wenn man den Gerichten beispielsweise die Ueberprüfung von Verwaltungsakten der Polizeibehörden zugestehen wollte. Selbst Savigny erklärte noch 1845, dass überall, wo die Tätigkeit des Richters als solche eintreten solle, wesentliche Vorbedingung sei, dass der Gegenstand das Privatrecht betreffe. Und wie auf dem Gebiete der inneren Verwaltung, so wurde auch auf dem der Polizeistrafgerichtsbarkeit, Gefäll- und Steuersachen, die Jurisdiktion und Ueberprüfung von Verwaltungsakten illusorisch gemacht. Nicht minder diente zur Absperrung der Verwaltung von der Justiz im Sinne der nun neu verstandenen Dreiteilungslehre, das Gesetz vom 11. Mai 1842, das den Grundsatz aussprach, Verwaltungsbeamten könnten nur dann wegen des durch Verletzung ihrer Amtspflichten verursachten Schadens verklagt werden, wenn die den Schaden anrichtende Verfügung von der vorgesetzten Behörde als gesetzwidrig oder unzulässig aufgehoben worden sei (§ 6). Die Einrichtung eines unabhängigen, namentlich vom Justizministerium unabhängigen Kompetenzkonfliktgerichtshofs sah die Zeit als unmöglich an. Denn, wollte man den Gerichten das Recht einräumen, die Kompetenz der Verwaltungsbehörden einzugrenzen, „dann höre der preussische Staat auf, eine Monarchie zu sein und verwandle sich in eine bureaukratische Republik, in welcher die souveräne Gewalt auf die Gerichte übergehe". Freilich wurde trotzdem ein solcher Gerichtshof, als Abteilung des Staatsrats, durch Gesetz vom 8. April 1847 eingerichtet. Aber als selbständiger Gerichtshof trat ein solcher erst 1854 nach französischem Vorbilde in Erscheinung. Gleichwohl wollte man ihn von ministerieller Seite als „politischen Gerichtshof" nützen und überwies ihm (Gesetz vom 13. Februar 1854. G.S. S. 86) die Entscheidung, der Vorfragen, ob bei Klagen wegen pflichtwidriger, schadenbringender Handlungen eines Beamten der Fall „zur gerichtlichen Verhandlung geeignet" sei. Man gab damit der vorgesetzten Behörde des Beamten die Möglichkeit in die Hand, durch Erhebung des Konflikts diesen vor der gerichtlichen Verfolgung zu schützen. Freilich machte der Gerichtshof selbst dadurch, dass er die „Geeignetheit" des Falls nach Rechtsnormen, und nicht wie das Ministerium hoffte, nach politischen Zweckmässigkeitserwägungen prüfte, jene Hoffnung zu nichte. Aber trotzdem blieb eine wesentliche Einschränkung der Haftung des Beamten bestehen. Kam noch dazu, dass gleichzeitig das Anklagemono-

§ 262. pol des Staatsanwalts in Strafsachen bestand, sodass auch hier eine Immunität der Beamten hinsichtlich der Strafgerichtsbarkeit gegeben war, wie sie für Frankreich der Art. 114 des Code pénal geschaffen hatte. Kurz nach französischem Muster (Importjustiz, wie man es damals nannte!) wurde die Dreiteilungslehre zu jener luftdichten Absperrung der Verwaltung von der Justiz, wie wir sie schon für das zeitgenössische Frankreich kennen gelernt haben, verwendet, bis dann schliesslich alle Parteien sich in dem Rufe nach „Erweiterung des Rechtsweges" zusammenfanden. Ein Gesetz vom Jahre 1861 genügte diesem Wunsche nur unvollkommen, und erst die Verwaltungsreorganisation der 70er und 80er Jahre des 19. Jahrhunderts hat insbesondere durch Einrichtung einer instanzenmässigen Verwaltungsgerichtsbarkeit die Grundlage eines sichern, zuverlässigen Verwaltungs**rechts** anstelle der alten, ministerieller Laune ausgesetzten Verwaltungsroutine geschaffen. Aehnlich war die Entwicklung im übrigen Deutschland.

Und nun zurück zu England! Hier hatte unter dem ersten Stuart der berühmte Reichskanzler Francis Bacon jene Privilegierung der königlichen Verwaltung vor den ordentlichen Gerichten des Landes, jenes Stillhalten ihrer Jurisdiktion vor jedem landesfürstlichen Verwaltungsakt in ähnlicher Weise einrichten wollen, wie dies später auf dem Kontinent erfolgte.

Das Mittel, das er zu diesem Zwecke vorschlug, war die Wiederbelebung eines alten, längst vergessenen Rechtsmittels, des „Writ de non procedendo Rege inconsulto (works II. p. 702 ff.). Danach sollte der Kanzler mittelst jenes Schreibens in allen jenen Streitfällen zwischen Privaten, wo die nutzbringenden Rechte königlicher Prärogative in Frage kamen („The matter of this writ is allways loss and damage to the king or possibility of loss and damage . . ."), jede weitere Jurisdiktion und Kognition der ordentlichen Gerichte zum Stillstand bringen können, bis der König konsultiert würde. Das Schreiben sollte entweder auf Antrag der Partei, die durch Eintritt des königlichen Anwalts in dem Prozess Schutz erhoffte, oder ex officio vom Kanzler erlassen werden dürfen. Nach Erlass jenes Schreibens sollte natürlich der Kanzlergerichtshof den Anspruch prüfen, insbesondere, ob der König an der Sache interessiert sei, und dann, ob der Anspruch der Partei gegen diesen königlichen Titel aufkommen könnte resp. der bessere sei. Wäre dies nicht der Fall, dann, sagt Bacon, habe ein „Writ of supersedeas omnino" an das ordentliche Gericht zu ergehen und dieses die klagende Partei abzuweisen („and if it fall out for the king, there shall be a supersedeas omnino, and the court shall say to the parties, allez a Dieu").

Auf diese Weise hätte alle Jurisdiktion und Kognition in Fragen der königlichen Prärogative den ordentlichen Gerichten genommen werden können, da doch der Kanzler wenngleich der höchste Richter des Landes, ein gutes Werkzeug der Monarchie, wie Bacon selbst sagt, war („and your Mayesty knoweth your Chancellor is ever a principal counsellor and instrument of monarchy of immediate dependence on the king; and therefore like to be a safe and tender guardian of the regal rights", zit. bei Dicey a. a. O. 348). Freilich war die Verwendung des „Writ de non procedendo Rege inconsulto" nur bei nutzbringenden Befugnissen der königlichen Prärogative gedacht, aber auch die Jurisdiktion der Kammern in Preussen und die der Intendanten in Frankreich hatte zuerst bei Fragen des Kammerguts begonnen und mit der Kognition in allen Polizei- und anderen Verwaltungsgegenständen geendigt [1]).

1) Man wird unwillkürlich bei dem Inhalt jenes writ, wie ihn Bacon wiedergibt: „The matter of this writ is allways loss and damage to the King or possibility of loss and damage" . . .) an die Phraseologie des preussischen Ressortreglements von 1749 gemahnt: (Mylius, Corpus Const. Cont. IV. p. 163 — ich zitiere hier nach der kurzen Inhalts-

Ganz denselben Weg hätte auch die Entwicklung in England nehmen können, § 262. und Bacon selbst deutet ihn (works a. a. O. II. 702) mit folgenden Worten auch an: „It may be said, that these cases seem to be but a case of point of state; but then take this with you, that the eye of the law of England ever beholds the king's profit as matter of state, as it is indeed; they are the sinews of the crown". Da verhinderte die Revolution in England diese Entwickelung und Ausbildung einer Art von „Kammerjustiz", als Vorläuferin einer Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Nicht minder wurden durch die glorreiche Revolution all jene Privilegien der Polizeibeamten, die zu einer civil- und strafrechtlichen Immunität für schädigende Handlungen in Ausübung der Amtsgewalt geführt hatten, beseitigt und dadurch wurde jene Absperrung der Verwaltung von der Justiz vermieden, welche der Kontinent seit der Napoleonischen Verwaltungsorganisation vorgenommen hatte.

In der Zeit der Stuarts, so spät als 1680, also knapp vor Ausbruch der glorreichen Revolution finden wir dieselben Privilegien der Polizeiverwaltung, welche bei uns in den ersten Dezennien des 19. Jahrhunderts lebhaft angefochten wurden.

In einem Traktat, der eine Dienstanweisung für einen Polizeikonstabler zum Gegenstand hat und um 1680 veröffentlicht worden ist, heisst es (The Exact Constable by E. W. of Grays-Inne), die Polizeikonstabler seien in ihrem Amtskreis autoritäre Personen, im Gegensatz zu anderen Privatpersonen, mit besondern Machtbefugnissen ausgestattet (p. 29). Sie könnten zu ihrer Unterstützung Personen aus der Nachbarschaft zu Diensten aufbieten und die sich weigernden bestrafen (p. 30). Sie könnten verdächtigte Personen verhaften (p. 24) und bei Ausübung ihrer Amtspflichten Türen erbrechen, ins Haus eindringen, insbesondere wenn es sich um ein schweres Verbrechen handelte (p. 30 „Though every mans House be esteemed his Castle, and great respect be givento it by the law, yet these Officers, if they cannot otherwise get in may justifie the breaking open a mans house in these cases following: to search after, or arrest any person for treason murder, felony or s u s p i c i o n of the said Crimes ....“). Widerstand gegen die Ausübung der Amtsgewalt wird als sehr gefährlich bezeichnet (p. 31 „'tis very dangerous to oppose or hinder these Officers in the performance and execution of their Office"), deshalb, weil diese Beamten mit einem hohen strafrechtlichen Schutz geschirmt würden (p. 32). Der Beamte, dem bei Ausübung seiner Amtsgewalt, namentlich bei der Verhaftung von einem der felony Beschuldigten Widerstand geleistet würde, könnte diesen töten, wenn er nicht auf andere Weise seine Flucht zu verhindern in der Lage wäre (p. 33 „As the law thus protects her officers, so it no less disfavours those that shall oppose them. And therefore if the party that is to be arrested shall make resistance, assault the officer, or any of his assistants, or labour to make escape, the officer may j u s t i f i e the b e a t i n g, yea the w o u n d i n g him also; and if it be upon a Warrant, to arrest any Indicted of Felony, he may j u s t i f i e the k i l l i n g him, if he cannot otherwise take him, or if being taken, he resists or flies").

Dem Befehle des Dienstvorgesetzten (Warrant des Friedensrichters) sei „with all respect" zu begegnen. Der Warrant des Friedensrichters sei immer auszuführen und keine Prüfung der Legalität desselben vorzunehmen, ausgenommen, dass eine formelle äusserlich wahrnehmbare Kompetenzüberschreitung seitens des befehlenden Vorgesetzten

---

angabe im Repertorium von M y l i u s II. Ablg. S. 113): „Prozesssachen, so i n t e r e s s e p r i v a t u m betreffen, gehören regulariter nicht vor die Kriegs- und Domainen-Cammern, ... Königl. Intraden und Domainen, O e c o n o m i c a und P o l i t i c a, auch überhaupt alle in das interesse publicum einschlagende Sachen, gehören zum Ressort derer Cammern."

§ 262. vorläge (p. 35: „for though it be true that he is not obliged to question, nor may he dispute the Authority of the Justice, or legality of his warrant in things belonging to his office .... But if the matter, about which the warrant is, be such as is out of the jurisdiction of the Justice of Peace, I mean, wherein he is no judge of this and such like cases it is agreed that the officer may refuse to execute it ... “). Also nur ein formelles, kein materielles Prüfungsrecht gegenüber den Befehlen des Dienstvorgesetzten, so wie dies jetzt bei uns Rechtens ist. Ja, diese Norm der unbedingten Befolgung des Warrant reichte soweit, dass der Konstabler nicht einmal den eigentlichen Delinquenten festnehmen dürfte, wenn eine andere Person als Beschuldigter im Warrant genannt sei.

Also, unbedingter Gehorsam wird von dem Dienstuntergebenen verlangt (p. 38). Bei Verhaftungen brauche er nicht den Verhaftungsbefehl vorzuweisen (p. 39), und die verhaftete Person müsse ihm folgen, selbst wenn sie daran zweifle, dass der verhaftende Konstabler die nötige Vollmacht hiezu habe, wenn er nur die äussern Abzeichen eines Konstablers besässe.

Und diese ausgedehnte Amtsautorität war den Polizeibeamten nicht bloss für die Vollführung der Sicherheitspolizei gewährt, sondern in der gesamten innern Verwaltung und der Steuer- und Gefällskontrolle (Herdsteuer! „chimney money“ p. 60 f.).

So hatten auch die Stuarts Ansätze zu einer Schutzwehr geschaffen, reichte die Verwaltung in ihrer Tätigkeit nicht durch die Justiz aufgehalten werden sollte. Die Revolution hat aber alle diese Ansätze hinweggeräumt. Die Verwaltungsbeamten geniessen bei Ausübung ihrer Amtsgewalt keine Privilegien vor den übrigen Staatsbürgern, ein Konstabler kann heute ohne Warrant eines Friedensrichters nicht mehr verhaften. Er muss die materielle Legalität desselben ebenso auf eigene Gefahr prüfen wie die formelle. Es gibt schliesslich kein Recht des administrativen Waffengebrauchs und keinen besonderen Strafrechtsschutz der Beamten in England. All das haben wir oben dargelegt (S. 536 ff.).

Kommt nun noch hinzu, dass die Dreiteilungslehre in England nie festen Fuss gefasst, dass es infolgedessen keine Verwaltungsgerichte und keinen Kompetenzkonfliktgerichtshof daselbst gibt, so wird man begreifen, weshalb in England seit der Revolution die Verwaltungstätigkeit niemals so privilegiert ist, dass sie nicht von den ordentlichen Gerichten des Landes nachgeprüft werden könnte. Kurz, die luftdichte Absperrung der Verwaltungsmaschine gegen die Gerichte ist nicht gelungen, daher keine Verwaltungsgerichte und kein Verwaltungsrecht wie auf dem Kontinent. Alles ist in England noch heute so, wie bei uns am Schlusse des 18. Jahrhunderts: eine Verwaltungsroutine, die unser Verwaltungsrecht ersetzt (abgesehen von den Gesetzen, die ja hier wie dort für die Verwaltung ergangen sind), eine Verwaltungsroutine, die niemals als Verwaltungsrecht im kontinentalen Sinne wirken, sondern nur Common law, bürgerliches Recht werden kann, vorausgesetzt, dass sie sich die Anerkennung hiefür durch die Praxis der ordentlichen Gerichte verschafft hat.

Dem gegenüber hat Frankreich am vollständigsten die luftdichte Absperrung der Verwaltung von der Justiz besorgt. Der Preis dessen ist ein Verwaltungsrecht, aber noch mehr ein Verwaltungsrechtsystem. Denn durch die Hierarchie der Verwaltungsgerichtsorganisation und durch jene vollständige Absperrung der Verwaltung von der Justiz müssen Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichte sich nach den Präjudizien des Staatsrats richten, in dem alle Fäden einer Weiterbildung des Verwaltungsrechts zusammenlaufen. All diese Präjudizien bilden infolge der luftdichten Absperrung der Verwaltungsbehörden gegen die Justiz eine in sich geschlossene Einheit. Sie sind deshalb der wissenschaftlichen Verarbeitung und Systematisierung fähig und werden ihr ständig unterzogen.

In der Mitte zwischen französischem Verwaltungsrechtssystem und englischer § 262. Verwaltungsroutine liegt das deutsche Recht. Auch wir haben nach Kräften die luftdichte Absperrung der Verwaltung von der Justiz besorgt und infolgedessen ein Verwaltungs r e c h t. Aber uns ist die luftdichte Absperrung nicht so vollkommen geglückt wie den Franzosen.

Bei uns judizieren Verwaltungsgerichte u n d ordentliche Gerichte und konkurrieren mitunter innerhalb eines und desselben Rechtsinstituts mit verschiedener Rechtsauffassung, ja sogar mitunter innerhalb eines und desselben Rechtsfalls [1]). Der Fiskus unterwirft sich den ordentlichen Gerichten. Der Verwaltungsrichter hat nicht selten selbst nach Normen des bürgerlichen Rechts zu entscheiden und das Reichsgericht tritt bei Anwendung des § 13 Gerichtsverf.Ges., wonach bürgerliche Rechtsstreitigkeiten der Kognition der ordentlichen Gerichte unterliegen, und des Begriffs „bürgerlicher Rechtsstreitigkeiten" jeder Einschränkung des Rechtswegs zu Gunsten der Verwaltungsbehörden resp. Verwaltungsgerichte konstant entgegen (G o e z a. a. O. S. 27). Kommt noch dazu, dass wir weder fürs Reich einen einheitlichen obersten Verwaltungsgerichtshof noch einen obersten Kompetenzkonfliktsgerichtshof haben, übrigens wegen der Natur des Reichs als Bundesstaat auch nicht haben können, so müssen wir sagen, dass jene Absperrung der Verwaltung gegen die Justiz, wie sie in Frankreich vorhanden ist, mit nichten auch in Deutschland gegeben ist. Deshalb haben wir in Deutschland kein Verwaltungsrechtsystem [2]) wie in Frankreich und jeder Versuch, uns ein solches von Frankreich zu importieren, findet in Deutschland aus den oben angeführten Gründen keinen Boden.

Als Ergebnis unserer vorhergehenden Darstellung können wir nunmehr die drei Rechtsgebiete nebeneinanderstellen.

Zunächst das e n g l i s c h e: eine Verwaltungsroutine als Ersatz eines Verwaltungsrechts, die von den Gerichten, den o r d e n t l i c h e n G e r i c h t e n des Landes, kontrolliert wird und deren Sieb passieren muss, ehe sie Recht, und zwar allgemeines bür-

---

1) Darüber W a c h, Civilprozessrecht S. 107—110, insbesondere aber die vorzügliche Schrift von G o e z, die Verwaltungsrechtspflege in Württemberg. 1902 S. 6—164.

2) Wie wenig für ein S y s t e m des Verwaltungsrechts bei der divergierenden Rechtsprechung der obersten Gerichte zu hoffen ist, mag an folgenden Beispielen, die ich nur zufällig herausgreife, gezeigt werden. Ueber den Begriff des „öffentlichen Platzes" im Sinne des § 33 b der Gew.-O. waren Kammergericht und Oberverwaltungsgericht bis 1905 verschiedener Ansicht. Aber noch gehen darüber die Ansichten des O.V.G. und die des bayr. obersten L.G., des Darmstädter O.L.G. auseinander (siehe S c h m ö l d e r s im preussischen Verwaltungsblatt. XXVII. S. 463). Ueber den Umfang der Vereinsfreiheit nach preussischem Recht, ob sie durch sicherheitspolizeiliche Massnahmen eingeengt werden kann, gehen O.V.G. und Kammergericht auseinander. (Siehe A r n d t, Verfassungsurkunde für den Preussischen Staat. 5. Aufl. 1904. S. 142 zu Art. 29). (Siehe zum folgenden K a m p t z - D e l i u s, Die Rechtsprechung des Reichs- und Kammergerichts auf dem Gebiete des öff. Rechts. I. 1906.) Ueber den Begriff des Gewerbes gehen O.V.G. und Reichsgericht auseinander: letzteres will ihn in § 3 des Reichsgesetzes über die Doppelbesteuerung vom 13. Mai 1870 einheitlich für das Reich aufgefasst wissen, ersteres nach Landesrecht beurteilen. Den Anwaltsberuf sieht das Reichsgericht als Gewerbe an, das Vermieten möblierter Zimmer hingegen nicht; das O.V.G. ist in beiden Fällen entgegengesetzter Ansicht. Ueber den Begriff des steuerpflichtigen Einkommens sind beide Gerichtshöfe verschiedener Ansicht: Das Reichsgericht sieht den sog. Agiogewinn der Aktiengesellschaft nicht als solches Einkommen an, wohl aber das O.V.G. Ueber die Essentialien des Beamtenbegriffs scheint Uebereinstimmung vorzuherrschen, insbes. darüber, dass der „Rechtsakt der Anstellung eines Reichsbeamten sich durch die schriftliche Berufung in ein Reichsamt seitens der zur Anstellung zuständigen Behörde und durch die vorbehaltlose Annahme der schriftlichen Berufung der Anstellungsurkunde von seiten des Beamten" vollziehe. Aber man braucht nur an die Nichtübereinstimmung zu denken, um herauszufinden, dass verschiedene Rechtsauffassung und Konstruktion in der Theorie m ö g l i c h und im System n ö t i g wäre.

§ 262. gerliches Landesrecht, Common law wird. Das deutsche: ein Verwaltungsrecht, gehandhabt von Verwaltungsgerichten, Verwaltungsbehörden und ordentlichen Gerichten. Das französische: ein Verwaltungsrechtsystem, gehandhabt ausschliesslich von Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichten.

In Bezug auf die Wertung des englischen „Rechtstaats" dürfte sich wohl in Deutschland seit der Mitte des 19. Jahrhunderts ein bedeutender Umschwung vollzogen haben. Noch um die Mitte des vorigen Jahrhunderts richteten die liberalen Parteien in Preussen ihre Blicke bewundernd nach England und verlangten damals nach englischem Vorbild die oberste Kontrolle der Verwaltung durch die ordentlichen Gerichte des Landes. (Siehe statt aller Lasker, Zur Verfassungsgeschichte Preussens 1874. S. 204 ff., insbesondere 212).

Dies hat sich seitdem sehr geändert. Wir haben nunmehr in Deutschland Verwaltungsgerichte, die ein Verwaltungsrecht handhaben. An Zuverlässigkeit und Beständigkeit gibt dies in nichts dem bürgerlichen Recht nach. Erwägt man nun, dass heute in England statt unseres Verwaltungsrechts eine Verwaltungsroutine von den Ministerien gehandhabt wird (besonders vom Local Government Board), die ihre Zuverlässigkeit und Beständigkeit nur dem Umstande dankt, dass die richterliche Nachprüfung derselben dem einzelnen Staatsbürger zu teuer kommt, erwägt man ferner, dass selbst von englischer Seite (s. Dicey a. a. O. 342 ff.) es als Mangel des englischen Systems hervorgehoben wird, dass die Verwaltungsbeamten mitunter in ganz ungerechtfertigter Weise Chikanen, Plackereien und Entschädigungsklagen prozesslustiger Privater für rechtmässige Handhabung der Amtsgewalt ausgesetzt sind, dass die ordentlichen Gerichte des Landes nicht immer die nötige Sachkenntnis haben, um verwaltungstechnische Fragen, wie sie das moderne Leben in immer grösserer Fülle und Spezialisierung aufgibt, zu entscheiden (siehe Finanzminister Asquith in der Unterhaussitzung vom 30. Juli 1906), dann wird wohl das Prestige, mit dem das englische System durch kontinentale Beobachter umkleidet wurde und umkleidet wird, jedenfalls bedenkliche Einbusse erfahren.

Was Loening für Preussen sagt: „(es) ist durch die Verwaltungsgerichte dem Verwaltungsrecht ein Rechtsschutz gesichert, wie er in dieser Ausdehnung und Wirksamkeit in keinem andern Staate des europäischen Festlandes besteht", wir werden es auch für das übrige Deutschland verallgemeinern und selbst im Vergleich mit England heute aufrecht erhalten können.

Schlussbetrachtung.

§ 263. Englische und deutsche Verwaltung, eine Parallele.

I. Die vorhergehende Darstellung wird m. E. deutlich gemacht haben, dass der Begriff der englischen Verwaltung, des Government in der englischen Terminologie, zweierlei Bestandteile umfasst: einmal, das was auch wir in Deutschland als „Verwaltung" im technischen Sinne bezeichnen, nämlich jegliche Staatstätigkeit, die nicht Rechtsprechung oder Gesetzgebung im Sinne von Rechtsetzung ist, sodann aber noch ein zweites: die Parteiregierung [1]).

1) Siehe auch New English dictionary by Murray vol. IV. voce Government: „spec. b) the action of ruling and directing the affairs of a state, political rule and administration." Siehe auch dort, dass der Ausdruck „Government" die Fortsetzung von „Governance" sei.

Weil die Parteiregierung die Verwaltung wesentlich bestimmt, wie wir im Verlaufe

Der Ausdruck Government ist nunmehr an Stelle des ältern „Governance" getreten, wie ihn z. B. F o r t e s c u e im 15. Jahrhundert verwendet. Dieser bedeutete § 262.

---

dieser Darstellung klargelegt haben, ist eine vom deutschen Staatsrecht abweichende Systematik in diesem Werke gegeben worden: Das Recht der obersten Staatsorgane, das der erste Band vorwiegend behandelte, wurde als Verfassung bezeichnet, die Parteiregierung (einschliesslich der Ministerverantwortlichkeit) zur Verwaltung geschlagen, entsprechend dem Begriff des englischen Government. Ich würde die besondere Hervorhebung dieser Momente, die sich aus der Gesamtdarstellung von selbst ergeben, für überflüssig gehalten haben, wenn nicht jüngst gerade dieser Punkt zum Gegenstand eines Angriffs von B e r n a t z i k (Deutsche Literaturzeitung 1906. Nr. 26) gemacht worden wäre. In einer Entgegnung (Deutsche Literaturzeitung 1906. Nr. 35) habe ich die Grundlosigkeit des Angriffs und die wissenschaftliche Inkompetenz meines Kritikers, wie ich glaube, zur Genüge nachgewiesen. Seine Antwort (Deutsche Literaturzeitung 1906. Nr. 35) würde mich auch kaum veranlassen, weiter auf die Sache zurückzukommen, wenn B. in ihr nicht von einer gemeinsamen „methodischen Grundlage", die uns verbinden soll, sprechen würde. Dieses Kompliment muss ich mit Dank ablehnen. Das Inferno von Scholastik, in welchem er lebt, möchte ich mit nichten teilen. Wie sehr er darin aufgeht, zeigt seine Kritik und seine „Antwort" (a. a. O.) zur Genüge.

In seiner Kritik hält mir B. vor, ich wollte entsprechend der „keineswegs tendenzlosen Rechtsphilosophie des jüngsten Deutschland", die Grundrechte der Engländer in meiner Darstellung „eskamotieren." Auf meine Abfertigung, dass sie als „Supreme rule of the Law" in die Darstellung des Polizeirechts gehörten, sagt er: „In dem abgeschlossenen Band, den der Autor „Verfassung" nennt, finden sich nun einmal die von mir vermissten Dinge nicht. Dass er sie im zweiten Bande darstellen wird, ist ja selbstverständlich. Aber dass er sie d o r t darstellen wird, das habe ich dem Verfasser vorgeworfen." Also Bismarcks Reichsverfassung würde vor B e r n a t z i k's Augen als „Verfassung" keine Gnade finden, weil darin die „Grundrechte" und andere von einem doktrinären Pedanten „vermissten Dinge" sich nicht vorfinden! Und dann, welche Scholastik wird einem zugemutet: Darstellung der Grundrechte in dem Bande „Verfassung" und dann „s e l b s t v e r s t ä n d l i c h" wieder in dem Bande „Verwaltung"?! Wo bleibt da der Grundsatz und Zweck jeder Systematik, Wiederholungen zu vermeiden?

Ein anderes Pröbchen von derselben Güte! Er sagt in seiner „Antwort": „Und nun abermals den Vorwurf: ich hätte den zweiten Band abwarten müssen, aus dem man ersehen würde, warum der Verfasser diese Trennung vorgenommen habe. Darauf kann ich nur wiederholen, was immer der zweite Band enthalten mag, er muss an derselben Unklarheit der Begriffe leiden, wie der erste. Denn wenn Verfassung und Verwaltung z u s a m m e n das Staatsrecht ausmachen und die eine Hälfte des ganzen unklar und fehlerhaft begrenzt ist, wie kann die andere diesen Fehler gutmachen?" Woher aber nimmt, e h e m e i n z w e i t e r B a n d (**Die Verwaltung**) e r s c h i e n e n, B e r n a t z i k die Berechtigung, von einer f e h l e r haften Begrenzung der Begriffe „Verfassung" und „Verwaltung" zu sprechen? Offenbar daher, weil diese B e g r i f f e ihm als Schulkonstruktionen aus der deutschen Systematik vor Augen schweben. Also zuerst sind die Begriffe da, und dann soll die Wirklichkeit in sie hineingepfercht werden. O, heiliger Thomas von Aquino!

Solchem Begriffsrealismus ist natürlich die Einsicht von Wert und Nutzen jedes Systems verschlossen. Dieses hat ja doch nur die Aufgabe, den behandelten Stoff vollständig und in logisch geschlossener Abfolge der Gedanken darzustellen. Diesen Anforderungen glaube ich in meinem Werke durchaus entsprochen zu haben und erwarte von B. den Gegenbeweis, der aber nur bei grösserer Sachkenntnis, als B. j e t z t besitzt, zu unternehmen wäre. W i e die innere Einteilung des ganzen vorgenommen wird, m u s s, soferne nur nicht Zusammengehöriges zerrissen wird, Sache des Autors bleiben. Daher meine Einteilung des Werkes in zwei Bände, deren erster vorwiegend das Recht der obersten Staatsorgane als Verfassung, der zweite das Government (Verwaltung) zur Darstellung bringt. Wer in dieser Einteilungsfreiheit den Autor beschränken will, dürfte dabei nicht stehen bleiben, sondern müsste weitergehen und sogar die Kapitel- und Paragraphenüberschriften beanstanden, wenn sie seinen v o r g e f a s s t e n Begriffen nicht entsprächen, was natürlich der Gipfelpunkt von Scholastik wäre.

B e r n a t z i k schwebt offenbar die scholastische „Summa" als Idealbild juristischer Systematik vor, aber kein vernünftiger und methodisch geschulter Kopf wird mir solche Scholastik mitzumachen zumuten.

§ 263. und bedeutet noch heute, die Art zu Regieren, die Regierungskunst. Erst mit Bentham, der die französische Verwaltung — das gouvernement — am Ausgange des 18. Jahrhunderts kennen gelernt hatte, wird dieser terminus aus Frankreich herübergetragen [1], ganz so wie um die gleiche Zeit der Ausdruck „police", wie wir oben sahen (S. 495 A. 1), an Stelle des älteren „policy" unter dem Einflusse der französischen Physiokraten sich einzubürgern beginnt.

Diese englische Begriffsentwicklung gleicht übrigens vollständig der Wandlung, die auch unsere Terminologie aufweist. Auch uns fehlte, sagen wir zu Zeiten Johann Jakob Mosers (siehe O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht I. S. 4 f.), ja bis ins 19. Jahrhundert der Ausdruck „Verwaltung", wir besassen nur statt seiner den der „Regierung". Dieser verfiel, um dem jüngern inhaltsreichern Platz zu machen. Die „Regierung" verflüchtigte sich bei uns zu einer „Oberleitung des Ganzen", zu einem „einheitlichen Richtunggeben". Wenngleich diese nun „ausgehend vom Fürsten und seiner Gehilfen .... alle Arten der eigentlich wirksamen Staatstätigkeit" beeinflusst, so ist sie doch „für sich selbst rein geistiger allgemeiner Natur". „Sie kann gut oder schlecht sein, rechtliche Bedeutung hat sie nur wegen der verfassungsmässigen Verantwortlichkeiten, die sich daran knüpfen können". (Otto Mayer a. a. O.)

Anders in England. Hier ist die Regierung in ihrer äussern Form ein Komplex von Normen geworden, der den Rechtsnormen an Bedeutung und Verbindlichkeit nichts nachgibt. Die Parteien haben sich zur Selbstkontrolle diese Normen gesetzt, die Parteisitte hat sie sanktioniert. Sie müssen gekannt und dargestellt werden, weil sich nur innerhalb ihres Rahmens die Oberleitung des Ganzen, das „Parliamentary Government" vollzieht, das in England nicht „rein allgemeiner, geistiger Natur" sein darf, sondern der öffentlichen Kritik der Parteien stets unterbreitet werden muss. Deshalb ist in England die „Regierung", die „political rule", ein Bestandteil des Begriffs der Verwaltung geblieben, während sie dem deutschen Begriffe der Verwaltung verloren gegangen ist. Unwillkürlich leitet dieser Vergleich zur Frage hinüber: Ist dies „Mehr" auf englischer Seite auch ein Vorteil?

II. Schatten- und Lichtseiten der Parteiregierung.

Die Uebelstände der englischen Parteiregierung sind seit den Zeiten des älteren Pitt [2]) bis auf die Gegenwart niemals verkannt worden. In neuester Zeit hat Ostrogorski in seinem Buche „la démocratie et l'organisation des parties politiques" (1903) I. den Nachweis unternommen, dass die Uebelstände der englischen Parteiregierung seit Erweiterung des Wahlrechts nur zugenommen, dass die Einrichtung des „Caucus" seit 1867 nur dazu beigetragen hätte, nicht etwa den Einfluss des Wählers auf die Staatsmaschine zu stärken, sondern diesen noch mehr zum untergeordneten Werkzeug in der Hand der „Leaders" herabzudrücken. Mag man auch diese pessimistische Auffassung der Sachlage nicht vollinhaltlich teilen, so wird man doch die von den Parteien betriebene Wahlmache, die gewissermassen zum kapitalistischen Grossbetrieb geworden ist (siehe Band I. S. 287 ff.), nicht übersehen dürfen, die England aus einer Demokratie im politischen Sinne, wie sie auf dem Papier, d. i. in den Wahlgesetzen geschrieben steht, zu einer Plutokratie macht [3]).

---

1) Bentham, Principles of Legislation (1789) VII. § 1: „The business of government is to promote the happiness of the society by punishing and rewarding". Das Dictionary a. a. O. bezeichnet dies als den frühesten Anwendungsfall des Ausdrucks „government".

2) Siehe darüber Lecky, History of England in the XVIII. century vol. III. p. 281 ff.

3) So sagt auch Bryce, Studies in Contemporary Biography 1903 p. 306: „the question, which soon prompted the demand for the extension of household suffrage to the

Abgesehen davon zeigt auch die Parteiregierung in ihrem Einfluss auf die Leitung des Staates nicht immer erfreuliche Seiten. § 268.

Zunächst fällt da die Art auf, in welcher die Parteiregierung auf die Organisation der Verwaltung Einfluss nimmt.

Zusammengehöriges wird in einer Zentralstelle nur dann zusammengefasst, wenn die parlamentarische Regierung, resp. die dahinter stehende Parteiregierung ein Interesse an der Konsolidierung hat. Dies Interesse besteht darin, die Abhängigkeit der Zentralstelle von der Parteiregierung herzustellen. Wo dies nicht der Fall ist, geht die alte Art ihren Trott weiter: eine Kollegialinstanz wird neben die andere gesetzt, je nachdem man augenblicklich solche Staatstätigkeit braucht, ohne Rücksicht darauf, ob nicht dadurch sich kreuzende, amtliche Wirkungskreise entstehen. Nur auf die Weise sind solche verwaltungsrechtliche Monstra im Lichte der Gegenwart möglich, dass der Reichskanzler und der Home Secretary beide Justizverwaltung üben, ohne dass ein richtiger Justizminister vorhanden wäre, dass die Funktionen eines modernen Handelsministeriums gleichzeitig vom Board of Trade, vom Foreign Office und Colonial Office ausgeübt werden, dass das Ministerium für Selbstverwaltung und das Home Office erst in ihrem Zusammenwirken die Tätigkeit eines modernen Ministeriums des Innern leisten. Nicht systematisch, sondern stückweise (piece meal) kommen daher Verwaltungsreformen in England zustande [2]).

Ein anderer Uebelstand der Parteiregierung macht sich in der Gesetzgebung geltend. Minister bringen Gesetzentwürfe nicht immer aus dem Grunde ein, weil sie von ihrer Güte überzeugt sind, sondern weil sie dazu dienen, gewisse Interessengruppen ihrer Partei in guter Stimmung zu erhalten. Notwendige Gesetzentwürfe werden nicht eingebracht, weil sie gewissen Interessengruppen nicht gefallen. Auch bekämpft die Opposition oft einen guten Gesetzentwurf nicht um seiner selbst willen, sondern weil er die Regierung in Verwirrung bringen könnte. Es ist daher erklärlich, dass unter solchen Umständen keine Partei sich darauf einlassen kann, ihre Hände durch ein fixes Parteiprogramm gebunden zu haben. Dieses Zurücktreten des Parteiprogramms gegenüber

counties, and completed in 1884—1885 the process, by which England has become virtually a democracy, though a plutocratie democracy, still affected by the habits and notions of oligarchic days."

2) Ein klares Bild davon gibt Giffen, der bekannte Statistiker zwar bloss für die Behördenbildung innerhalb des Schatzamts. Es gilt aber auch für die übrige Verwaltung. Second Reports of the Royal Commission on Civil Establishments. C.P. 1888. Nr. 5545. Ev. 19142: „What do you say about the amount of extra work that is caused by the creation of various separate departments? — I think that is rather an important point. It is a matter of past experience that when certain difficulties arose about the expense of printing by different departments of the Government in past times, the Treasury endeavoured to meet them by appointing a separate department under the Treasury itself, called the „Stationery Office," which was to do all the printing for all the other Government offices. In the same way at the Board of Trade, we have a general registry room, and copying room, independent of the heads of the different departments; and as regards the registration of letters and papers, copying, and such work, that work is done by the central department, as it were, of the Board of Trade, which does it for all the others. It seems to me that this tendency which is illustrated by the Stationery Office on a large scale, and by this office at the Board of Trade that I speak of, on a smaller scale, necessarily rather causes friction than otherwise, and that it would be expedient for many reasons to have larger administrative units and set up a new organisation by which it has to be managed. A good deal of friction and correspondence arise in this way, and I am not sure that the result is quite satisfactory."

Aehnlich über die Zeit des 18. Jahrhunderts in Bayern Seydel, Bayer. Staatsrecht. (2. Aufl.) I. S. 107 und die dort zitierte Schilderung Aretins. Was Seydel den „Zopfstil" der Behördenorganisation des 18. Jahrh. nennt, hat sich in England bis heute erhalten.

§ 263. der Parteiorganisation und ihrer Funktion hat aber auch einen Vorteil. Es bewirkt, dass in England der Parteienkampf nicht wie auf dem Kontinent bis aufs Messer geführt wird, sondern mit jener leidenschaftslosen Ruhe, die auch sonst den Engländer auszeichnet. Prinzipien erhitzen Parteikämpfer allzuleicht. Jene, wenn sie auch nicht in England fehlen, sind gegenüber der Betätigung der Parteiorganisation als Selbstzweck, in den Hintergrund gestellt. Beide Parteien sind reine Opportunisten. Mag die Opposition eine Regierungsmassregel auch bekämpft haben, sie lässt sich, wenn selbst ans Ruder gekommen, durch nichts, namentlich nicht durch den Vorwurf der Inkonsequenz behindern, die Massregel, welche die Gegner begonnen, zum Ende zu führen. Damit entfällt ein hauptsächliches Argument gegen die Parteiregierung, das nämlich aus einer Diskontinuität der Staatspolitik hergeleitet werden könnte, für England vollständig.

Dieses Masshalten in der Bekämpfung des Gegners, das ist das tiefe Geheimnis, weshalb der englische Parlamentarismus so gut gedeiht, während die parlamentarische Regierung, wenn sie anderswo versucht wird, nicht selten zum Stillstand der Staatsmaschine führt. Hier ist sie immer ein Kampf auf Leben und Tod, und zwar selbst zwischen Parteien, die mehr Berührungs- als Trennungspunkte haben. Dem Parteiprogramm zuliebe wird alles aufgeopfert. Von Masshalten ist keine Rede und dadurch bringen sich die kontinentalen Parteien sehr um die Fähigkeit regierungsfähig zu sein oder zu werden[1]).

---

1) A r t h u r B a l f o u r als Premier brachte diesen Gedanken scharf zum Ausdrucke in seiner Haddingtoner Rede vom 21. Septbr. 1902. Da sie das Bedeutendste ist, was in jüngster Zeit zur Erkenntnis der Parteiregierung gesagt oder geschrieben worden ist, mag jene Stelle, die sich darauf bezieht, ausführlich wiedergegeben werden:

(Die britische Verfassung.)

„I do not know whether there is an intelligent foreigner present, but if there were, if we were so fortunate as to have one among us, I think, perhaps, the thing that would cause him most legitimate surprise—the two things that would cause him the most legitimate surprise are, first, that you are all assembled here to congratulate me on the reception of an office, on the possession of an office, which has no existence in law at all, which is not recognized by any statute, and which does not form part of the British Constitution, as understood by lawyers. The Prime Minister of the day has no salary as Prime Minister. He has no statutory duties as Prime Minister, his name occurs in no Acts of Parliament, and though, as the Provost has said, holding the most important place in the Constitutional hierarchy, he has yet no place which is recognized by the laws of this country. That is one strange paradox which, I think, might surprise our foreign critic. The other is that the Prime Minister of the day, being always a party man from the nature of the case. is nevertheless welcomed on an occasion like this by an assembly from which all party politics are excluded. There, I think, you will see the difference between the British Constitution as it is understood by lawyers and the British Constitution as it really works in the concrete, as it has worked for generations, and will yet work for generations for the felicity and the freedom of our race.

(Party Government.)

Why, since it is so successful within these islands, when it is transplanted to some alien soil, does is appear to work with difficulty, and seems always subject to mutation and revolution? The real truth is this. The British Constitution, as it is now worked, is essentially a party system; but a party system can only be worked under really healthy conditions, can only be worked, at all events, under the best conditions when the differences between the parties, though real, are not fundamental, essential, or of so revolutionary a character that they divide the classes of society or the sections of opinion in hopeless alienation one from another. It has happened in our history that the differences between the two parties at a given moment did not rest on any great question of public policy at all —it was a question between Mr. A and Mr. B or Lord C and Lord D, it was a question of men, not of measures, and often not of principles. The danger of that condition of things is that politics become a mere game, a sordid game. It was at some periods of our history

Der Parteiregierung wird aber noch ein Uebelstand vorgeworfen: die Kabinettbildung. § 268.

Selbst heute ist noch die Ansicht allgemein verbreitet, dass das Kabinett, ein Ausschuss des Parlaments sei und Gneist hat mit Recht auf die Gefahren der Parlamentsregierung hingewiesen, wo das Ministerkabinett bloss der Drücker in der Hand der parlamentarischen Majorität wäre, um auf alle Staatsautomaten zu wirken und sie in Bewegung zu setzen. Diesem von Gneist mit Vorliebe auf England bezogenen Uebelstand wäre nicht vorzubeugen, wenn er hier selbst wirklich vorhanden wäre. Das ist aber nicht der Fall. Das englische Kabinett ist durchaus nicht Ausschuss des Parlaments, in dem Sinne, dass es bloss Mandatar oder Vollstrecker des Parlamentswillens wäre. Das Kabinett steht heute vollkommen selbständig dem Parlament gegenüber. Das Kabinett führt das Parlament, nicht umgekehrt[1]).

Die Auffassung, dass das Kabinett ein Ausschuss der jeweils herrschenden Parlamentsmajorität sein solle, ist zuerst im Kopfe jener radikalen Philosophen und Reformer entstanden, die zu Beginn des 19. Jahrhunderts gegen die Herrschaft der Landed Gentry im Parlamente eiferten. Sie verlangten eine Reform dieses Staatsorgans, durch welche das numerische Uebergewicht des Volks zur Geltung kommen sollte. Das Parlament, durch allgemeines Wahlrecht zusammengesetzt, sollte die Exekutive wählen, die nicht vom Parlament unabhängig sein dürfte. Dies predigte vor allen andern der Radikale Goodwin[2]) und nach ihm Jeremias Bentham in seinem Constitutional Code, wo ebenfalls die Exekutive von der Legislation, die aus dem allgemeinen Wahlrecht hervorgeht, gewählt werden soll. Das wird dann insbesondere von den Benthamiten sehr eingehend gefordert und verdichtet sich bei einem ihrer eifrigsten Repräsentanten, John Austin (Plea for the constitution p. 7) zu dem Satze: „This

when men fought for a prize of office, for the emoluments of office and for the patronage of office, and when they had nothing better to fight for. Luckily both patronage and emoluments of office have been by wise legislation, so reduced that that element of sordid temptation is, I believe, for ever removed from our public life. But it, nevertheless, remains the fact that if there be really no question between the two parties, politics become too much like an international football match, too much a mere game in which everybody is keenly interested for the purpose of winning—winning an election, winning a division, getting their own Ministers in and getting the other Ministers out and too little a question of high political consideration; yet that is by far the best of the two alternative evils. The other evil, however much some of our Continental neighbours in the course of their history bitterly suffered, is that they have attempted to work the party system when the division between parties is so vital and fundamental that the „ins“ desire to destroy the „outs“ and the „outs“ attempt to become the „ins“ by revolutionary methods if no other methods are open to them. That is not the condition of things under which you can in my judgment, work the representative system with any hope, whit any prospect, of success; and it is because we have avoided that, more, perhaps, by our good fortune than by the deliberate intention of either party leaders or party followers—it is because, I say there seems to be some natural moderation in our British blood which enables us to be political enemies without attributing every infamous motive to those to whom you are opposed in politics—it is because we are capable and can judge calmly, relatively calmly, and criticize charitably, relatively charitably, that we have made the British Constitution the great success it is. Even when we speak most violently, I do not think that in our hearts we judge our opponents harshly.“

1) Siehe Parl. D. vol. 97 (1901) p. 1160, ferner Bryce a. a. O. p. 309 f., meinen I. Bd. S. 7 ff. Sidney Low a. a. O. ch. IV., schliesslich Jellinek's treffliche Ausführungen: „Verfassungsänderung und Verfassungsumwandlung“ 1906 S. 48 ff.

2) „Wenn keine gesetzgeberische Gewalt nötig ist, so ist noch weniger eine davon getrennte selbständige Exekutive am Platz, d. h., es darf keine Minister geben, die in gewissen Dingen ohne oder gegen den Willen der Volksvertretung handeln“. (Siehe Held, 2 Bücher sozialer Geschichte Englands S. 102 f.; siehe auch S. 554.)

§ 268. body, which is styled the Cabinet, the Ministry and (not infrequently) the Government. is invested with two characters. In one of these characters they are ministers of the king as a branch of Parliament........ In the other they are actually a standing committee of the two houses of Parliament......" Diese Auffassung des Kabinetts ist dann auf dem Kontinente durch Bagehot[1]) eingebürgert worden, trotzdem sie schon damals unrichtig war und schon damals in ihrer Unrichtigkeit von einem so hervorragenden Staatsmanne wie John Russell[2]) und einem so berühmten Kenner englischer Verfassungsverhältnisse, wie Macaulay verworfen worden war. Der letztere sagte (H. D. vol. 215 p. 239): „To consider her Majesty's ministers as a mere committee of Parliament is to overlook the important fact that they represent the executive power of the crown and of the nation".

Tatsache ist, dass heute das Kabinett dem Parlamente selbständig gegenübertritt. Eine Reihe juristischer und sozialer Tatsachen haben dahin gewirkt. Unter den juristischen ist zunächst die Errichtung von Zentralstellen für die innere Verwaltung zu nennen, die ein besonders geschultes ständiges Beamtenpersonal nötig machten. Dieses ist nun bis zu den 70er Jahren des 19. Jahrhunderts in allen Zentralstellen eingezogen. Dadurch wurde aber auch die Stellung der Minister gekräftigt, da sie gegenüber ungeeigneten Wünschen des Parlaments sich nun auf die bessere Sachkenntnis ihrer Untergebenen stützen können. Das wofür Chadwick gekämpft hatte (siehe oben S. 111): Befreiung der Zentralverwaltung von den „sinister interests" im Parlamente, ist erreicht.

Die andere Tatsache ist, dass eben seit Mitte des 19. Jahrhunderts die Gesetzgebungsinitiative beinahe ganz in die Hände der Regierung gelegt ist[3]), insbesondere wegen des Vorzugs, den die Regierungsmassregel bei der parlamentarischen Beratung geniesst. Dazu kommt noch, dass infolge des Anschwellens der Verwaltungsgesetzgebung seit der Mitte des 19. Jahrhunderts ein sog. private member des Unterhauses, gar nicht übersehen kann, welche Abänderungen in der Verwaltungsmaschinerie nötig und wie sie zu bewirken wären. Das alles macht nämlich die Einbringung von Gesetzen nicht bloss von dem Kabinett, sondern namentlich von der Tatkraft des unter dem Kabinett stehenden permanenten Beamtentums abhängig. Dadurch wird aber wieder die Stellung des Kabinetts gegenüber dem Parlament gestärkt.

Zu diesen juristischen kommen aber auch noch eine Reihe von sozialen Tatsachen hinzu, die nach der gleichen Richtung wirken. Unter ihnen ist keine so bedeutend, als die, dass die Engländer noch immer ein sog. „deferential people" sind, wie Bagehot sagt, oder um es deutlicher zu sagen, die aristokratische Gliederung der Gesellschaft[4]) mitten in der politischen Form einer Demokratie. Sie erklärt m. E. die Tatsache, weshalb trotz der Erweiterung des Wahlrechts seit 1884 die auf dieses Jahr

1) Englische Verfassungszustände, herausg. von Holtzendorff, Berlin 1868, S. 39: „Eine parlamentarische Kabinettsregierung ist die Regierung eines von der Legislatur gewählten Komitees".

2) So sagt Lord John Russell 17. Juli 1854, als er vom Unterhause gedrängt wird, noch eine Herbstsession des Parlaments abzuhalten bezw. die Krone so zu beraten. „On the part of the ministers of the crown, to accept a the hands of members restrictions on their freedom in giving to the sovereign such advice as they may think proper we must be left at full liberty to give such advice as the circumstances of the times at the time may seem from us to demand. . . ."

3) S. oben Bd. I. S. 444 ff., ferner Ilbert, Legislative Methods and Forms a. a. O. p. 216 und C.P. 1847/48 vol. 16. p. 146; C.P. 1861 vol. 11 p. 436.

4) Gladstone, Gleanings from past years I. 44: „But . . . . it must be borne in mind that the society of this country is hierarchically constituted." Siehe auch Bodley, France II. 148 und R. Kent, The English Radicals 1899 p. 410 f.

folgenden 5 Parlamente grösstenteils eine konservative Mehrheit aufzuweisen hatten, § 268. trotzdem von den vorausgehenden 12 Parlamenten 10 eine liberale Majorität hatten (siehe Gladstone bei Morley a. a. O. III. 128 f.). Die Landed Gentry und die Peerage geben noch immer den Ton der guten Gesellschaft an, heute wie vor 100 Jahren, der Grosskaufmann und Bankier streben noch immer danach, Sitten und Sport des hohen Adels nachzuahmen und kaufen nur deshalb Grund und Boden an. Die faktisch bestehende Fideikommiss- und Primogeniturerbfolge, die sich, wie wir oben sahen (S. 401 ff.), auch über die Kreise des Mittelstandes verbreiten, fördern wesentlich jenen aristokratischen Grundzug der englischen Gesellschaft. Daher darf es nicht Wunder nehmen, dass die Kabinettsminister noch immer vorwiegend aus den Kreisen der Landed Gentry und der Finanzaristokratie genommen werden und dass der demokratisch angelegte Caucus, die Wahlmache, aus den Händen der Vielen, in die der Leaders hinübergeglitten ist [1]). Dies hauptsächlich bewirkt sozial genommen die grosse Selbständigkeit des Ka-

1) Trotzdem Sidney Low a. a. O. p. 208 die Wahlmache der Parteien und die Tatsache anerkennt (ch. X), dass die Engländer, was Bagehot ein „deferential people" nennt, seien, behauptet er merkwürdigerweise, dass dem Unterhause heute nur eine wichtige Funktion geblieben, nämlich die Wahl des Premiers und der übrigen Kabinettsminister (p. 100 ff.), ganz so wie in den Vereinigten Staaten die Wahlmänner der Präsidentenwahl nur eine Bestimmung hätten, die vom Volke in den grossen Parteikonventionen designierten Kandidaten für die Präsidentenwürde zu wählen. Das nennt er die Funktionen der „Elektion und Selektion". Diese Identifizierung der englischen und amerikanischen Verhältnisse halte ich für vollständig verfehlt. (S. oben S. 74 f.) Sie will aus England eine Demokratie machen, wie sie die Vereinigten Staaten darstellen. Der Gedanke stammt übrigens nicht von Low, sondern von Dicey, der ihn als eine mögliche Entwicklung für die **Zukunft** darstellt. Dicey stellt nämlich schon 1893 in der 4. Ausgabe seiner Introduction (S. 415) folgende Behauptung, die er auch jetzt in 6. Ausgabe (1902) S. 431 wiederholt, auf: Ausgehend von der seiner Auffassung nach verfehlten Identifizierung der Parliamentary und Non-Parliamentary Executive mit dem Gegensatze von Cabinet Government und Presidential Government durch Bagehot sagt er: ‚It is a matter of curious speculation, whether the English Cabinet **may** not at this moment be undergoing a gradual and, as yet, scarcely noticed change of character, under which it **may** be transformed from a parliamentary into a non-parliamentary executive. The possibility of such a change is suggested by the increasing authority of the electorate. Even as it is, a general election **may** be in effect, though not in name a popular election of a particular statesman to the Premiership. It is at any rate conceivable that the time **may** come when, though all the forms of the English constitution remain unchanged, an English Prime Minister will be as truly elected to office by a popular vote as is an American President. It should never be forgotten that the American President is theoretically elected by electors who never exercise any personal choice whatever, and is in fact chosen by citizens who have according to the letter of the constitution no more right to elect a President than an English elector has to elect a Prime Minister." Was hier Dicey mit dem häufigen „may" als hypothetische Entwicklung der Zukunft hinstellt — und bei dem „may" bleibt er auch jetzt noch in der 6. Auflage 1902! — übernimmt Low, ohne Dicey zu zitieren, und sieht es als schon gegebene Tatsache an, so dass man füglich von diesen seinen Ausführungen sagen darf: Das Wahre ist nicht neu (es stammt nämlich von Dicey) und das Neue (nämlich dass Dicey's Hypothese schon Realität sei) ist nicht wahr. Auch sonst haften dem Buche Low's Widersprüche an. So erklärt er einerseits das Unterhaus bis auf seine obige Funktion der „Elektion und Selektion" des Premiers und Kabinetts für eine überwundene Grösse, möchte aber dennoch je einem Komitee des Unter- und Oberhauses die Kontrolle der auswärtigen Angelegenheiten zugewiesen sehen, damit das Parlament mehr Kontrolle als bisher über die auswärtigen Beziehungen ausübe (S. 297). Auch hier schwebt ihm als Vorbild das Committee on Foreign Relations des Senats der Vereinigten Staaten vor (S. 301). Wie erklären sich diese Widersprüche? Einfach so, dass die verschiedenen Teile des Low'schen Buches zu verschiedenen Zeiten als Journalartikel erschienen sind. (Siehe die eig. Angaben S. 112 und 230 seines Buches.) Sie stellen äusserlich zwar ein Buch dar, aber nicht innerlich.

§ 263. binetts, das mit den Leaders der Partei besetzt ist, gegenüber dem Parlament, insbesondere gegenüber dem Unterhause.

So geht es denn keineswegs an, das Kabinett heute als das Instrument der jeweiligen Parlamentsmajorität hinzustellen.

In seiner heutigen Selbständigkeit ist es vielmehr ein besonderer Vorzug des englischen Verwaltungsapparats, den allein die Parteiregierung schuf. Wenn dies bloss ihr einziger wäre, so genügte er, um alle ihre Schattenseiten wett zu machen.

Denn die Existenz eines solchen Kabinetts ist wirklich von grosser Wichtigkeit. Schon der Freiherr vom Stein hat darauf hingewiesen [1]), dass nur eine dem Ministerium übergeordnete Kollegialinstanz der Verwaltung die notwendige Einheit, Kraft und Regsamkeit zu geben imstande sei. England besitzt eine solche in Gestalt seines Kabinetts, dessen Wirksamkeit nicht durch Rechtsnormen, sondern durch Parteinormen vorgezeichnet ist, ein eminenter Vorteil vor allen festländischen Nachahmungen. Denn er verhütet, dass das Beamtentum sich dem Leben entfremdet, indem er die Verwaltungsroutine der Parteisitte unterordnet.

III. Ausser der Parteiregierung besteht noch ein anderer Unterschied zwischen der englischen und deutschen Verwaltung. Jener fehlt der uns geläufige Begriff des **Verwaltungakts im technischen Sinne** als „ein der Verwaltung zugehöriger obrigkeitlicher Ausspruch, der dem Untertanen gegenüber im Einzelfall bestimmt, was für ihn Rechtens sein soll" (Otto Mayer). Das was Rechtens sein soll, bestimmen in England im allgemeinen [2]) nur die Gerichte, keineswegs Verwaltungsbehörden. Die Gründe hierfür sind aus der vorausgehenden Darstellung zu entnehmen, hier sollen sie nur kurz hervorgehoben und zusammengefasst werden:

Zunächst fehlt in England die uns wohlbekannte Aemterhierarchie. Die Zentralstellen weisen die Unterbehörden (meist Kommunalverbände) nicht an, sondern beraten sie. Sie üben eine douce violence in der Gestalt aus, dass sie ihnen Staatszuschüsse vorenthalten können, erzwingen ihre Anweisungen meist durch Rechtsmittel vor den ordentlichen Gerichten (z. B. durch Mandamus), aber sie befehlen nicht.

Sodann nimmt die Verwaltungsroutine an Stelle des durch unsere Verwaltungsgerichte geschaffenen Verwaltungsrechts einen breiten Raum zur Ausfüllung der Gesetzeslücken ein. Sie ist nicht Recht, denn sie muss sich gefallen lassen, vor den ordentlichen Gerichten zur Verantwortung gezogen und möglicherweise für ungültig erklärt zu werden. In dieser Inferiorität gegenüber den Gerichten darf die Verwaltung es nicht unternehmen, Akte zu setzen, die mit dem Anspruch auftreten, gerichtlichen Urteilen ebenbürtig, d. h. also Verwaltungsakte im technischen Sinne zu sein.

Schliesslich ist der Grundcharakter der englischen Verwaltung noch immer die alte Kanzleiverwaltung: Trennung des Autors des Verwaltungsgedankens vom nominellen, verantwortlichen Träger. Gewöhnlich — Ausnahmen kommen jetzt

---

Doch bin ich weit entfernt, in Abrede zu stellen, dass auch mir das Buch manch schätzenswerte Detailkenntnis geboten hat: Der Autor kennt nämlich das Koulissenwerk des englischen Parlaments.

1) Siehe darüber die treffliche Abhandlung von Zorn, Das preussische Gesamtministerium in den germ. Abhandlungen zum 70. Geburtstage K. v. Maurer's. Göttingen 1893 p. 79 ff.

2) Ausnahmen: Z. B. das Local Government Board oben S. 595 und 625; ferner die Railway Commissioners, obwohl auch hier der Vorsitzende immer ein Richter ist. (S. oben Bd. I. S. 563 und Bd. II. S. 381.) Siehe auch oben S. 347 Z. 4. Die Friedensrichter werden allgemein zu den Richtern gezählt. (Siehe Archbold, Practice of the Court of Quarter Sessions 1898. Index v° Justice of the Peace und p. 3.) Diese Auffassung leitet man von dem Gesetze von 1360 (34 Edw. III. c. 1), das sie schuf, her: „and also to hear and

überaus häufig bei den neuen Boards vor[1]) — werden die Verordnungen der einzelnen Ministerien vom „King in Council", vom König im Staatsrat, erlassen (s. oben S. 144 und Anm. 2). Aber selbst dort wo die neuen Boards eigene Verordnungen erlassen, ist es immer das Board, ein Kollegium, das formell nach aussen auftritt, während in Wirklichkeit dieses Kollegium niemals den Beschluss, die Verordnung ergehen zu lassen, gefasst hat, sondern ein einzelner, unverantwortlicher Ministerialdezernent, der Autor des Verwaltungsgedankens ist. Auch die häufigen Provisional Orders, welche man am ehesten mit unsern ministeriellen Verwaltungsverfügungen vergleichen könnte, sind formell nach aussen nicht Akte des Ministeriums, das sie erlässt, sondern bedürfen zu ihrer Sanktion des Parlamentsgesetzes, das sie bestätigt. Das Parlament ist so der nominelle Träger des Verwaltungsakts, der permanente Dezernent im Ministerium sein nicht verantwortlicher Urheber. — Und was in den obersten Sphären der Verwaltung vor sich geht, wiederholt sich auch in den untern. Ein grosser Teil des Verwaltungsgeschäfts ist hier von den Friedensrichtern auf die kommunalen Boards übergegangen. Aber alle ihre by-laws (Verordnungen) und orders (Verfügungen) erfahren erst durch die diese Acte nachprüfenden Friedensrichter ihre rechtliche Durchsetzung.

Dieses zähe Festhalten an der alten Kanzleiverwaltung, dieses Fernsein vom modernen Administrieren, bei dem Autor und nomineller, verantwortlicher Träger des Verwaltungsakts zusammenfallen, hat sich in England bis auf die Gegenwart erhalten[2]). Dieses Festhalten an der Struktur der althergebrachten Kanzleiverwaltung verleiht der englischen Verwaltungsmaschine den eigenartigen Zug des sachten, nicht anherrschenden, aber dennoch treffsichern Wirkens. Er stellt sicherlich, wenn er nur auf die Dauer zu erhalten ist, eine Verfeinerung des Herrschaftsbegriffes dar, ganz so wie das eigenartige Verhältnis der Krone zum englischen Kabinette (s. oben Bd. I. S. 669). Der alte, historische Bau dieses Verwaltungsapparats hat sich den modernen Lebensverhältnissen angepasst, ohne die Freiheit des Staatsbürgers mehr als bisher einzuschränken. Edmund Burke's Worte behalten auch heute ihre Wahrheit:

„We procure reverence to our civil institutions on the principle upon which nature teaches us to revere individual men; on account of their age, and on account of those from whom they are descended. All your sophisters cannot produce any thing better adapted to preserve a rational and manly freedom than the course that we have pursued, who have chosen our nature rather than our speculations, our breasts rather than our inventions, for the great conservatories and magazines of our rights and privileges!"

---

determine at the King's suit all manner of felonies and tresspasses done in the same county according to the laws and customs aforesaid".

1) So z. B. die Verordnungen des Local Government Board in der Armenpflege, die Verordnungen des Handelsministeriums zur Verhütung von Eisenbahnunfällen, des Board of Agriculture zur Verhütung der Ausbreitung von Tierseuchen.

2) Ich bin mir dabei sehr wohl bewusst, dass auch bei uns in manchen Ministerien der alte Zustand des Auseinanderfallens von Autor und verantwortlichem Träger des Verwaltungsakts vorkommen kann. Aber das sind Ausnahmen gegenüber dem im Texte aufgestellten Prinzipe, die in jeder grossen Verwaltung unvermeidlich sind. (S. oben S. 644 Giffen's Ausspruch und Seydel, Bayer. Staatsrecht I. S. 517.) Im Prinzipe gilt doch der Satz Seydel's: „Der Minister allein entscheidet und ist für die Entscheidungen verantwortlich." (Bayr. Staatsrecht I. 528.) S. ferner H. Schulze, Preussisches Staatsrecht (2. Aufl.) I. S. 242 und Gaupp-Göz, Württ. Staatsrecht (1904) S. 141.

Nachträge und Berichtigungen zum I. Band.

S. 4 Anm. 1 statt „civils" lies „evils".
S. 5 statt „Mannsfield" lies „Mansfield".
S. 7 und 8 statt „Roseberry" lies „Rosebery".
S. 11 statt „Merton College Cambridge" lies „Merton College Oxford".
S. 25 statt „Cherbouliez" lies „Cherbuliez".
S. 28: in der Titelüberschrift des § 6 statt: „Summer" lies „Sumner".
S. 35 statt „Baedecker" lies „Baedeker".
S. 82 (Anmerkung) statt (krit. Vierteljahrschrift) „K. V. J. 1902" lies „Kr. V. J. 1903".
S. 85: die in der 4. Zeile von unten genannte und notwendig bezeichnete Registrierung ist jetzt durch die Crown Lands Act von 1906 (6 Edw. VII. c. 28. s. 5) abgeschafft.
S. 85 Zeile 15 von unten füge hinzu: „Der Ackerbauminister ist nun seit der Crown Lands Act von 1906 als 3. Commissioner hinzugekommen (s. 1). Dadurch erhält das Amt eine parlamentarische Vertretung im Unterhause, die von der bisherigen des Schatzamts verschieden und jedenfalls wirksamer ist."
S. 86 nach Zeile 4 von unten füge hinzu: „Doch kann gegenwärtig nach der Crown Lands Act von 1906 (s. 2 und 3) das Schatzamt einen Teil der Seeküste wieder dem Handelsamt abnehmen und der Domänendirektion überweisen, Streitigkeiten, die sich zwischen diesen Behörden ergeben, entscheiden. Jedenfalls ist festzuhalten, dass die neu entstehende Seeküste der Krone zuwächst und daher zunächst von der Domänendirektion verwaltet wird."
S. 90 in Zeile 15 von unten nach „alteriert" füge hinzu: „trotzdem eine Act von 1881 (44/45 Vict. c. 59 s. 6) die Ermächtigung hierzu gab."
S. 105 statt „Lord Erler" lies „Lord Erle".
S. 134 statt „Stationary Office" lies „Stationery Office".
S. 157 Zeile 5 von oben nach „schuf" füge hinzu: „Desgleichen den Redaktoren des österreichischen allg. bürg. Gesetzbuchs. (Siehe die Beilage zum Vortrage der Hofkommission in Gesetzessachen vom 19. Januar 1808 in Pfaff-Hofmann: Exkurse über österr. allg. bürg. Recht I. S. 56: ‚Wenn der Bürger aus dem Codex den ganzen Umfang seiner Privatrechte soll erkennen können, so ist die (VI.) wesentliche Eigenschaft: Vollständigkeit'."
S. 158 Zeile 20 von unten nach „nachweisen" füge als Anmerkung 1a) hinzu: „Siehe statt aller: Aretin-Rotteck, Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie (2. Aufl.) II. 209 und Mittermaier in Rotteck-Welcker's Staatslexikon (X. Bd. 1848. S. 168): ‚Geht man von einer scharfen Trennung der Gewalten aus, so kommt man, wie in Frankreich, dazu, dass dem Richter nur die logische Funktion der Subsumtion der Tatsachen unter Gesetze beigelegt wird."
S. 159 letzte Zeile statt „ungua" lies „usque".
S. 162 Zeile 2 von oben statt „1615" lies „1215".
S. 221 Zeile 5 von oben statt „englische" lies „englischem".
S. 221 Zeile 4 von unten füge nach „leisten" hinzu: „und ehe er denselben nicht geleistet hat, wird sein Naturalisationszertifikat nicht als giltig betrachtet, da s. 7 (2) l. c. sagt: „but such certificate shall not have effect until the applicant has taken the oath of allegiance." Das genannte Zertifikat hat also nicht konstitutive sondern deklaratorische Bedeutung."
S. 223 Zeile 13 von oben füge nach „Natural born" hinzu: „und der nach seiner Geburt eine ausländische Staatsangehörigkeit erworben,".
Zeile 13 von oben nach „kann" füge hinzu: „wenn volljährig und im Vollbesitz der bürgerlichen Rechte".
Zeile 14 von oben nach „entkleiden" füge hinzu: „Desgleichen der ausserhalb des britischen Reichs geborene Sohn eines britischen Vaters, wenn er volljährig ist und sich im Vollbesitz der bürgerlichen Rechte (‚not under any disability') befindet."

S. 243 Abs. 3 statt „Petition of rights" lies „Petition of Right".

S. 263 letzte Zeile nach „one vote" füge hinzu: „In der letzten Session (1906) ist ein Gesetzentwurf eingebracht worden, der zweifelsohne Gesetz wird und folgendes bestimmt: Jeder Inhaber von Pluralvoten soll nur in einem Wahlbezirk wählen dürfen, den er für diese Zwecke gewählt hat (s. 1 [1]). Diese Wahl muss vor dem 1. September des jenem Jahre, in welchem der Inhaber sein Stimmrecht in dem von ihm genannten Wahlbezirk auszuüben gedenkt, vorhergehenden Jahres dem Clerk des Wahlbezirks bekannt gegeben werden (s. 1 [2]). Wer in fraudem legis handelt, wird wegen ‚Corrupt and Illegal Practices' gestraft (s. 1 [3])."

S. 274 Zeile 5 von oben statt „Chiltren" lies „Chiltern".

S. 276 letzte Zeile statt „Owne franchise" lies „Owner franchise".

S. 281 Anm. 2 statt „Ciencester" lies „Cirencester".

S. 283 Abs. 3 nach „offizieller Stellung" statt „Sie werden" lies: „Desgleichen die sog. counting agents, welche".

S. 288 Anm. 1: Die dort erwähnte Bill ist nunmehr Gesetz geworden: Prevention of Corruption Act von 1906 (6 Edw. VII. c. 34).

S. 291 Zeile 19 von unten statt „alle Wahlkreise" lies: „alte Wahlkreise".

S. 293 Abs. 3 statt „Yorkshise" lies „Yorkshire". In letzter Zeile füge nach „Abgeordnete" hinzu: „wählen".

S. 297 Abs. 2 statt „Tivoli" lies „Rivoli"; in der Anmerkung statt „Appromximate" lies „Approximate".

S. 305 Zeile 7 von unten statt „in dividual" lies „individual".

S. 320 Anm. statt „Priesence" lies „Presence".

S. 327 statt „Roseberry" lies „Rosebery".

S. 362 Zeile 19 von unten statt „1693" lies „1694". Zeile 21 nach „verlängert" füge hinzu: „welche Zeit nicht vom Eintreffen der ersten Wahlakten gerechnet wird. (Blackstone I. 189: „reckoning from the return of first summons"), sondern vom Zeitpunkt des Zusammentritts des Parlaments (1 Geo. I. st. 2. c. 38)."

S. 363 statt „Kapitel III" lies „Kapitel IV b".

S. 385 nach Zeile 11 von oben füge hinzu: „1. a) Der Ordnungsruf des Sprechers („Order, Order!")".

S. 487 Zeile 14 von unten statt „von 1853—1888" lies „seit 1888".

S. 531 Zeile 2 von unten: statt „Art. 56" lies „Art. 39".

S. 535 Zeile 8 von oben statt „treason der" lies „treason oder".

S. 537 Zeile 19 von oben nach „4 Lords of Appeal" füge hinzu: „in ordinary".

S. 539 Zeile 14 von oben statt „c. 57" lies „c. 87".

S. 559 Zeile 1 statt „Cooke" lies „Coke".

S. 578 Zeile 8 nach „aufstellen" füge hinzu „die Gesetz wird (Expiring Laws Continuance Act)".

S. 594 Anm. statt „1891" lies „2. Aufl. 1896 S. 190".

S. 622 Anm. 2 statt „Rechtssatz" lies „Rechtsfall".

S. 624 Anm. 2 statt „fed" lies „feded".

S. 637 Zeile 16 von oben statt „abedon" lies „abandon".

S. 637 Zeile 23 von oben statt „sehen" lies „sein".

S. 637 Zeile 23 nach „wird" füge hinzu: „Gegenwärtig ist die Verteilung des Vermögens zwischen den beiden Kirchen einer Kommission, deren Zusammensetzung und Direktiven vom Gesetze vorgeschrieben sind, überwiesen (5 Edw. VII. c. 12: Churches [Scotland] Act von 1905).

S. 641 Anm. nach „interpretation" füge hinzu „of".

S. 643 letzte Zeile statt „allen Forsten" lies „allen staatlichen Forsten".

S. 644 Zeile 11 von unten statt „interitance" lies „inheritance".

S. 649 Zeile 7 von unten statt „boushy" lies „bushy".

S. 649 Zeile 13 von unten statt „Frogemore" lies „Frogmore".

S. 657 Anm. 3 statt „Monarchie" lies „Monarchen".

S. 658 Zeile 6 von oben nach „highnes" füge hinzu: „Diesen Titel führte noch Heinrich VIII. allein. Seit dem 32. Regierungsjahre dieses Königs begegnet uns in den Titeln und Vorworten der Gesetze nur der Titel ‚Majesty' (siehe auch Selden, Tituli Honorum 1696 I. 136). Zur Zeit Jakobs I. und Karls I. führte der Prince of Wales den Titel ‚Highness' (Selden a. a. O. II. 669). Im Staatshandbuche ‚Chamberlaine, Notitia. 1698' ist der Titel schon allen königlichen Prinzen gewährt. Seit dieser Zeit ruht er also auf Gewohnheitsrecht."

S. 658 Anm. 1 statt „Argyle“ lies „Argyll“; statt „Herzog von Mecklenburg-Strelitz“ lies „Herzogin von etc., — Prinzessin Auguste von Cambridge“; nach „Strelitz“ füge hinzu: „Herzogin von Albany“.

S. 660 Zeile 8 von unten statt „Willidm“ lies „William“.

Zum II. Band.

S. 20 Zeile 12 von oben: Die dort erwähnte Neuorganisation der konservativen Partei, welche auf einer Newcastle-Konferenz (November 1905) veranlasst war, hat stattgefunden. 2 Punkte derselben sind von besonderer Wichtigkeit: 1) die National Union hat grössern Anteil an dem Werke der Partei dadurch bekommen, dass sie die ganze Agitationsliteratur der Partei beaufsichtigt und nun den Leaders im Central Office einen Beirat zugesellt hat, der die Wünsche der Partei jenen zu unterbreiten hat, während früher dies nur durch Resolutionen der Generalkonferenz oder der Provinzialkonferenzen möglich war. Der Beirat besteht aus 7 Mitgliedern, von denen 4 vom Chief Whip der Partei bestellt, 3 vom (council) Rat der National Union gewählt werden. Dieser Rat (council) selbst ist nun reorganisiert worden und besteht aus dem Präsidenten der N. U., dem Chief Whip der Partei, den Trustees der N. U., dem Hauptagenten der Partei, 21 Delegierten der Generalkonferenz und Vertretern der Parteiprovinzen (divisions), wobei jede Grafschaft für je 50 000 Parlamentswähler je einen, mindestens aber einen, jede Stadt für je 25 000 einen Delegierten zu entsenden hat. Diese Delegierten werden für die Grafschaften von der jährlichen Provinzialversammlung der Partei, für die Städte von deren Parteikomitees gewählt. Ausserdem sitzen im Rate der N. U. Vertreter der National Society of Conservative Agents, der Association of Conservative Clubs, der National Conservative League und des United Club, also von Parteiorganisationen, die der National Union angegliedert sind. Eine grössere Beteiligung der Wählerschaft, die auf eine Demokratisierung der Parteiorganisation hinausgekommen wäre, wurde abgelehnt (siehe „Times“ vom 15. Juni 1906 und vom 28. Juli 1906).

S. 48 Zeile 16 von oben statt „21. März“ lies „21. September“.

S. 156 Anm. 4 füge nach „p. 401“ hinzu: „Sie erstreckt sich nunmehr durch ausdrückliche Bestimmung des Gesetzes auch auf ex-officio-Friedensrichter (s. 4 der Justices of the Peace Act von 1906: 6 Edw. VII. c. 16).“

S. 178 Zeile 24 von oben statt „Januar 1894“ lies „April 1903“.

S. 178 Abs. 4 von unten statt: „Nach dem ersten Jahre . . . . (bis) . . . . abgelegt werden“ setze folgendes ein: „Die Prüfungsgegenstände zerfallen in 4 Abteilungen (Rule 30):

I. Römisches Recht und Völkerrecht (nebst internationales Privatrecht),
II. Staatsrecht (englisches und Kolonialstaatsrecht) und englische Rechtsgeschichte,
III. Prozessrecht,
IV. Englisches Privatrecht.

Die 4. Abteilung ist der Schlussprüfung vorbehalten (Rule 44), zu welcher man sich nicht vor dem 7. Term stellen kann (Rule 45). Bei dieser Schlussprüfung kann man, wenn man nicht zuvor über die ersten drei Abteilungen in besondern Prüfungen examiniert worden ist, über alle Gegenstände geprüft werden (Rule 44 und 45). Wer in der Schlussprüfung in den Gegenständen der Abteilung 1—3 durchfällt, kann über die der Abteilung 4 nicht geprüft werden, wohl aber umgekehrt (Rule 46). Wer an einer Universität innerhalb des britischen Weltreichs einen akademischen Grad erlangt, resp. eine dazu berechtigende Prüfung bestanden hat, ist von der Prüfung über röm. Recht befreit (Rule 50).“

S. 179 Zeile 26 von oben nach „entrichtet werden“ füge hinzu: „worauf ihm vom Registrar of solicitors ein neues Zertifikat für das laufende Jahr zur Ausübung der Praxis ausgestellt wird. Ohne solches kann er keine Klage wegen seiner Expensen führen. Der Registrar kann neuerdings einem bankerotten Schuldner die Ausstellung oder die Erneuerung eines solchen Zertifikats verweigern (Solicitors Act von 1906: 6 Edw. VII. c. 24 s. 1).“

S. 191 Zeile 24 von oben nach „(certifying surgeon)“ füge als Anm. 2 hinzu: „Die Aerzte zerfallen in surgeons, physicians und medical practitioners. Die beiden ersten Gruppen gehören den alten von Heinrich VIII. errichteten Zünften, dem „College of Physicians in London“ und dem „Royal College of Surgeons in England“ an. Die medical practitioners sind Aerzte, die in das Aerzteregister (Medical Register) nach Absolvierung einer Prüfung und unter bestimmten Voraussetzungen (geregelt durch die Medical Act von 1886: 49/50 Vict. c. 48 in Verbindung mit der Act von 1905: 5 Edw. VII. c. 14) eingetragen werden. Die Standesvertretung der Aerzte besorgt ein „General Council of medical education and registration of the United Kingdom“, der aus Delegierten der genannten Zünfte und der

Apothekerzunft sowie aus Vertretern der medical practitioners besteht. Der Council besorgt auch die Ausgabe der britischen Pharmakopöe. Die Apothekerzunft, die aus der Zeit Jacobs I. stammt, hat ihre gegenwärtige Organisation und ihre Privilegien durch die Apothecaries Act von 1815 (55 Geo. III. c. 194) und durch eine Novelle von 1874 (37/38 Vict. c. 64) erhalten. Danach kann das Apothekergewerbe nur derjenige volljährige Engländer ausüben, der nach bestandener Prüfung vor der Apothekerzunft (der „Society of the Art and Mystery of Apothecaries of the City of London") und nach 5jähriger Praxis bei einem Apotheker ein Zertifikat zur Ausübung des Apothekergewerbes erhält. Drogisten müssen für ihren Beruf nach bestandener Prüfung ein besonderes Zertifikat von der „Pharmaceutical Society of Great Britain" erlangen (15/16 Vict. c. 56; 31/32 Vict. c. 121 und 32/3 Vict. c. 117). Der Handel mit Giften (sale of poisons) kann nur von solchen Drogisten besorgt werden. Das Gift muss durch besondere Aufschrift kenntlich sein. Verkauf von Arsenik kann nur dann erfolgen, wenn der Verwendungszweck und der Käufer dem Verkäufer bekannt sind."

S. 213 Zeile 6 von oben: vor „nunmehr" füge hinzu: „und 1903 (3 Edw. VII. c. 39)".

S. 216 Zeile 2 von oben: die Worte: „nach vorheriger Anzeige an den Eigentümer" sind zu beseitigen.

S. 216 Zeile 4 von oben: nach „rechtskräftig" setze hinzu: „Jede Kommunalbehörde kann nun (nach s. 4 der Act von 1903) von der vorgesetzten Behörde (confirming authority) zur Erfüllung ihrer Pflicht nach Part. I. oder II. der Act von 1897 (durch das Writ of Mandamus) gezwungen werden. Doch muss diesem Zwang eine kontradiktorische Verhandlung und ein Lokalaugenschein (local inquiry) vorangehen".

S. 222 Zeile 18 von unten: nach „612" füge hinzu: „Sie sowie die Gehälter der Konsuln sind jetzt durch die „Consular Salaries and Fees Act" von 1891 (54/5 Vict. c. 36 s. 1—3) festgesetzt."

S. 239 letzte Zeile füge hinzu: Der Generalstab ist nunmehr durch die Army Order vom 12. September 1906 neu eingerichtet worden.

S. 246 Zeile 3 von unten statt „Grouping" lies „Grouped".

S. 251 Zeile 7 von oben: nach „desertieren" füge hinzu: „Neuestens ist durch die Reserve Forces Act von 1906 (6 Edw. VII. c. 11) die Möglichkeit (s. 1) gegeben, für den Reservedienst auch in allen Kolonien, ausgenommen die Selbstverwaltungskolonien, anzuwerben. Verordnungen schreiben die Bedingungen vor, unter welchen so Angeworbene auch ferner ausserhalb des vereinheitlichten Königreichs ihrem Berufe nachgehen können."

S. 256 im vorletzten Absatz von unten setze ein: „Doch hat sich unlängst auch in Irland ein Freiwilligenkorps, die „North and South of Ireland Imperial Yeomanry" gebildet. Auch existiert als Surrogat einer Volunteertruppe der „Irish Twenty Club" in Irland (siehe Times vom 21. August 1906 p. 5)."

S. 262 Anm. 1 füge hinzu: „Dieser Sold hat nun Zusätze (sog. proficiency pay) für besonders gute Verwendung erhalten durch Royal Warrant vom 8. Septbr. 1906 („Times" 18. Septbr. 1906 p. 8)."

S. 263 Zeile 9 von oben: nach „möglich" füge hinzu: „Aber innerhalb der Landwehr können im Mobilisierungsfall Versetzungen ohne Rücksicht auf die Zustimmung des Betroffenen und ohne Rücksicht auf die frühere Truppen- oder Waffengattung, der der Betroffene angehörte, vorgenommen werden (s. 2 der Reserve Forces Act von 1906: 6 Edw. VII. c. 11)."

S. 272 Zeile 3 von unten füge noch hinzu nach „dass sie": „eines von ihnen innegehabten kommunalen Ehrenamts nicht schon deshalb verlustig gehen, weil sie sich auf einer militärischen oder überseeischen Expedition befinden, daher abwesend sind (63/4 Vict. c. 46 s. 1) und dass die Offfziere des Heeres."

S. 273 Zeile 4 von oben: nach „judizieren" füge hinzu: „Dieser Rechtssatz ist durch die Petition of Right von 1628 Art. X. festgestellt mit den Worten: and that the aforesaid commissions, for proceeding by martial law, may be revoked and annulled; and that hereafter no commissions of like nature may issue forth to any person or persons whatsoever to be executed as aforesaid, lest by colour of them any of your Majesty's subjects to be destroyed or put to death contrary to the laws and franchise of the land."

S. 290 Zeile 1 von oben statt „Chiltren" lies „Chiltern".

S. 325 Zeile 12 von oben zu „Act von 1881 (Ground Game Act 43/4 Vict. c. 47)" füge hinzu: „amendiert durch die Act von 1906: 6 Edw. VII. c. 21."

S. 325 vor § 201 als besonderer Abschnitt unter Ziffer 3 hinzuzufügen:

„Eine besondere Beschränkung des Jagdrechts ist zum Schutze der in Freiheit lebenden Singvögel u. a. durch die Wild Birds Protection Act von 1880 (43/4 Vict. c. 35) und eine

Reihe kleinerer Novellen zu diesem Gesetze (44/5 Vict. c. 51; 57/8 Vict. c. 24; 59/60 Vict. c. 56; 61/2 Vict. c. 37; 2 Edw. VII. c. 6 und 4 Edw. VII. c. 10) geschaffen.

Darnach ist folgendes Rechtens:

Während einer bestimmten Schonzeit können alle Vögel, ob jung oder alt, nur vom Eigentümer oder Inhaber des Grund und Bodens auf dem sie sich vorfinden, oder von ihren hiezu ermächtigten Stellvertretern geschossen oder gefangen werden. Aber selbst diese Personen dürfen es nicht, wenn der Vogel zu den besonders im Gesetze (schedule) aufgeführten, geschützten Gattungen gehört. Die Schonzeit (meist die Brutzeit) dauert vom 1. März bis 1. August eines jeden Jahres. Die Zentralstellen (der Home Secretary für England, der Secretary für Scotland, der Lord Lieutenant für Irland) haben die Befugnis, auf Antrag der interessierten Kommunalverbände und friedensrichterlichen Quartalsitzungen die Schonzeit zu ändern und gewissen Vögeln einen zeitlich ausgedehnteren Schutz zu gewähren. Sie können ferner gewissen Gattungen von Vögeln den Schutz entziehen, andern nicht im Gesetz aufgeführten den Schutz gewähren, das Ausheben von Eiern aus den Nestern in gewissen Grafschaften verbieten u. a. m."

S. 373 zu Note 2 füge hinzu: „und Act von 1905: 5 Edw. VII. c. 10".

S. 386 zu Note 2 am Ende füge hinzu: „Dafür spricht auch neuerdings der Wortlaut der Trade Marks Act von 1905 (5 Edw. VII. c. 15 s. 58): „All things required or authorised under this Act to be done by to or before the Board of Trade may be done by to or before the President or a secretary or an assistant secretary of the Board or any person authorised in that behalf by the President of the Board." Dass diese bureaukratisierende Geschäftsverteilung in Sachen des Markenschutzes noch besonders durch Gesetz angeordnet werden musste, spricht für das f o r m a l r e c h t l i c h e Fortbestehen der Kollegialtätigkeit des Board in andern Angelegenheiten. F a k t i s c h ist natürlich die Praxis die entgegengesetzte."

S. 404 Zeile 4 statt „erzbischöfliche" lies „bischöfliche".

S. 429 vorletzter Absatz: Die dort erwähnten besondern Qualifikationen als Voraussetzungen des Friedensrichteramts sind nunmehr für Friedensrichter der Grafschaften abgeschafft durch die Justices of the Peace Act von 1906 (6 Edw. VII. c. 16 s. 1). Verfügt ist ferner, dass Wohnsitz in der Grafschaft als qualifizierende Voraussetzung schon gegeben ist, wenn die betreffende Person 7 Meilen im Umkreis der Grafschaft wohnt (s. 2 l. c.). Die frühere Beschränkung der Solicitors, dass sie nicht in der Grafschaft, in der sie ihre Praxis ausübten, zu Friedensrichtern bestellt werden durften (siehe A r c h b o l d, Quarter Sessions a. a. O. 54), ist nunmehr beseitigt. Sie können Grafschaftsfriedensrichter werden. Nur dürfen sie nicht ihre Praxis vor den Friedensrichtern der Grafschaft oder einer Stadt in der Grafschaft ausüben (s. 3 l. c.). Die oben angeführten Bestimmungen gelten auch für Schottland (s. 6 l. c.).

S. 439 in Zeile 3 von unten nach „besoldet wird" füge hinzu: „Er wird vom Grafschaftsrat gewählt, nachdem ein an diesen gerichtetes writ de coronatore eligendo von der Krone erlassen worden ist (s. 5 der Act 51/2 Vict. c. 41)".

S. 447 Zeile 20 von unten statt „Münz- und Gewichtspolizei" lies „Mass- und Gewichtspolizei".

S. 451 Zeile 18 von unten ist zu beseitigen: „bei Beaufsichtigung" etc. bis „versorgen".

S. 477. Zum 2. Absatze nach „verlangt" füge hinzu: „Die Darlehen werden aus dem Local Loans Fund gewährt, den die National Debt Commissioners in Gemässheit a l l j ä h r l i c h ergehender, hiezu ermächtigender Public Works Loans Acts auffüllen (50/1 Vict. c. 16). In diesen Acts werden auch unrealisierbare Schulden von der Activaseite des Fonds gestrichen."

S. 492 Zeile 13 von oben: nach „Standesregistern" füge als Anmerkung 1 hinzu: „In E n g l a n d war die Führung der Standesregister, wie auch auf dem Kontinente, ursprünglich Sache der Kirche. Die staatliche Führung der Standesregister beginnt in England erst 1836/7 durch die Act 6/7 Will. IV. c. 86. Der heutige Rechtszustand ist durch diese Act, durch die Births and Deaths Registration Act 1874 (37/8 Vict. c. 88), sowie durch einige kleinere Gesetze (43/4 Vict. c. 41 s. 10, 11; 44/5 Vict. c. 2; 50/1 Vict. c. 71 s. 4, 45; 1 Edw. VII. c. 26) gegeben. Danach sind alle Kirchspielsunionen mit der Führung der Standesregister betraut. Jede Union wird zu diesem Zwecke in eine Reihe von Distrikten eingeteilt, denen ein Registrar vorsteht. Alle diese Registrars einer Union unterstehen dem Superintendent Registrar, der von rechtswegen mit dem Clerk der Union (clerk to the guardians of the union) identisch ist. Ueber allen steht der Registrar-General in London, der mittelst Amtsauftrag unter dem grossen Siegel, aber auf Widerruf (during pleasure) angestellt ist. Er steht dem „General Register Office" in London vor und ressortiert vom Local

Government Board (34/5 Vict. c. 70 s. 2, 7 sched.).

Jeder Registrar ist verpflichtet, sich über die in seinem Distrikte vorgekommenen Geburten zu informieren. Ferner ist der Vater, die Mutter jedes lebend geborenen Kindes, oder, wenn die Eltern es versäumen, jeder Hausbesitzer sowie jede Person, die bei der Geburt zugegen war (also Hebamme etc.), verpflichtet, innerhalb von 42 Tagen nach der Geburt die vorschriftsmässige Anzeige zu machen und in Gegenwart des Registrars das Registerblatt zu unterzeichnen. Nach Ablauf von 3 Monaten kann die Eintragung in das Register nur nach feierlicher Erklärung über die Wahrheit der Tatsachen vor dem Superintendent Registrar vorgenommen werden.

Die Unterzeichnung hat im Beisein dieses Beamten sowie des Distriktsbeamten stattzufinden (37/8 Vict. c. 88 s. 5).

Nach Ablauf von 12 Monaten seit der Geburt kann die Eintragung nur auf Grund schriftlicher Ermächtigung des Registrar-General erfolgen (leg. cit. s. 5). Geburten während einer Fahrt auf hoher See sind von diesen Vorschriften ausgenommen (leg. cit. s. 37). Strafe trifft die oben genannten verpflichteten Personen nur dann, wenn sie der Aufforderung, die nähern Angaben über die Geburt zu machen, nicht nachkommen oder falsche Angaben machen (leg. cit. s. 39 und 40).

Aehnliche Vorschriften gelten auch betreffs der Todesfälle. Die zur Anzeige verpflichteten Personen sind: die nächsten Angehörigen des Verstorbenen oder diejenigen Verwandten, die den Verstorbenen während seiner letzten Krankheit pflegten, oder die im Distrikte wohnen, beim Fehlen solcher der Hausbesitzer, der um den Todesfall wusste, die Hausbewohner und die Person, welche die Beerdigung des Verstorbenen veranlasste (leg. cit. s. 10). Auch der Coroner ist unter Umständen zur Anzeige verpflichtet (leg. cit. s. 16, 17, 20 und 50/1 Vict. c. 71 s. 4, 45).

Viermal jährlich hat jeder Registrar seinem Superintendent und dieser dem Registrar General nach London die Einträge des Standesregisters zu übersenden, der Registrar General übersendet die Auszüge und statistischen Uebersichten dem Local Government Board, das sie dem Parlament alljährlich vorlegt (leg. cit. s. 6). Ueber die standesamtliche Eheschliessung siehe Bd. I S. 640.

Neben der staatlichen besteht die kirchliche Führung der Personenstandsregister fort. Beide Urkunden tragen den Charakter und die Glaubwürdigkeit öffentlicher Urkunden an sich (52 Geo. III. c. 146; 16/17 Vict. c. 134 s. 8; 21/2 Vict. c. 25; 27/8 Vict. c. 97 s. 5, 6; 37/8 Vict. c. 88 s. 8, 43 sch. 1).

Im Zusammenhang mit dem Personenstand sei auch die Frage des englischen Namensrechts erörtert. Man kann in England seinen Familiennamen (surname) beliebig ändern (Davies v. Lowndes 1835 1 Bing. N. C. 618) ohne irgend welche Teilnahme der Behörden an diesem Akte.

Begrenzt ist diese Freiheit nur durch die Tatsache, dass die Führung des bisherigen Namens durch den Willen eines Testators oder Gründers einer Familienstiftung (settlor) zur Pflicht gemacht worden ist (sog. Name and Arms Clause). Doch ist auch in solchen Fällen für gewöhnlich die Möglichkeit einer Aenderung durch königliche Lizenz (wofür eine Stempelsteuer zu entrichten ist, Stamps duties Act von 1891 Sched. 1) in dem Testamente oder der Stiftungsurkunde vorgesehen. Durch königliche Lizenz, die aber nicht notwendig ist, vollzieht sich gewöhnlich die Namensänderung. Diese wird durch die Zeitungen publiziert und durch eine Urkunde im Central Office des Supreme Court zum ewigen Gedächtnis niedergelegt. Durch Annahme eines neuen Namens selbst mittelst königlicher Lizenz ist niemand verhindert, auf den alten wieder zurückzugreifen (Leigh v. Leigh 1808 15 Ves. 100).

Aber auch das passive Namensrecht ist in England der Privatwillkür freigegeben. Danach kann keine Person davor geschützt werden, dass ein anderer ihren Familiennamen annehme (Du Boulay v. Du Boulay 1869 L. R. 2 P. C. 441). Uneheliche Kinder erhalten weder den Namen der Mutter noch des Vaters. Sie erhalten nur den Vornamen und einen Beinamen, den ihnen die Gesellschaft beilegt (Renton 12 p. 52 f.) und der meist mit „Fitz" beginnt; z. B. Fitz-George, wenn der Vater den Vornamen George hat."

S. 521 Anm. 3 statt „1857" lies „1897".

S. 529 Zeile 22 von unten nach „Friedensrichters" füge hinzu: „ausgeführt werden". Zeile 23 von unten statt „vorhergehenden" lies „den Haftbefehl ausstellenden" und statt „dieser letztere" lies „jener, nämlich der requirierte".

Namen- und Sachregister
(zu Bd. I und II).

A.

B.

H.

I.

J.

K.

M.

O.

Q.

R.

S.

T.

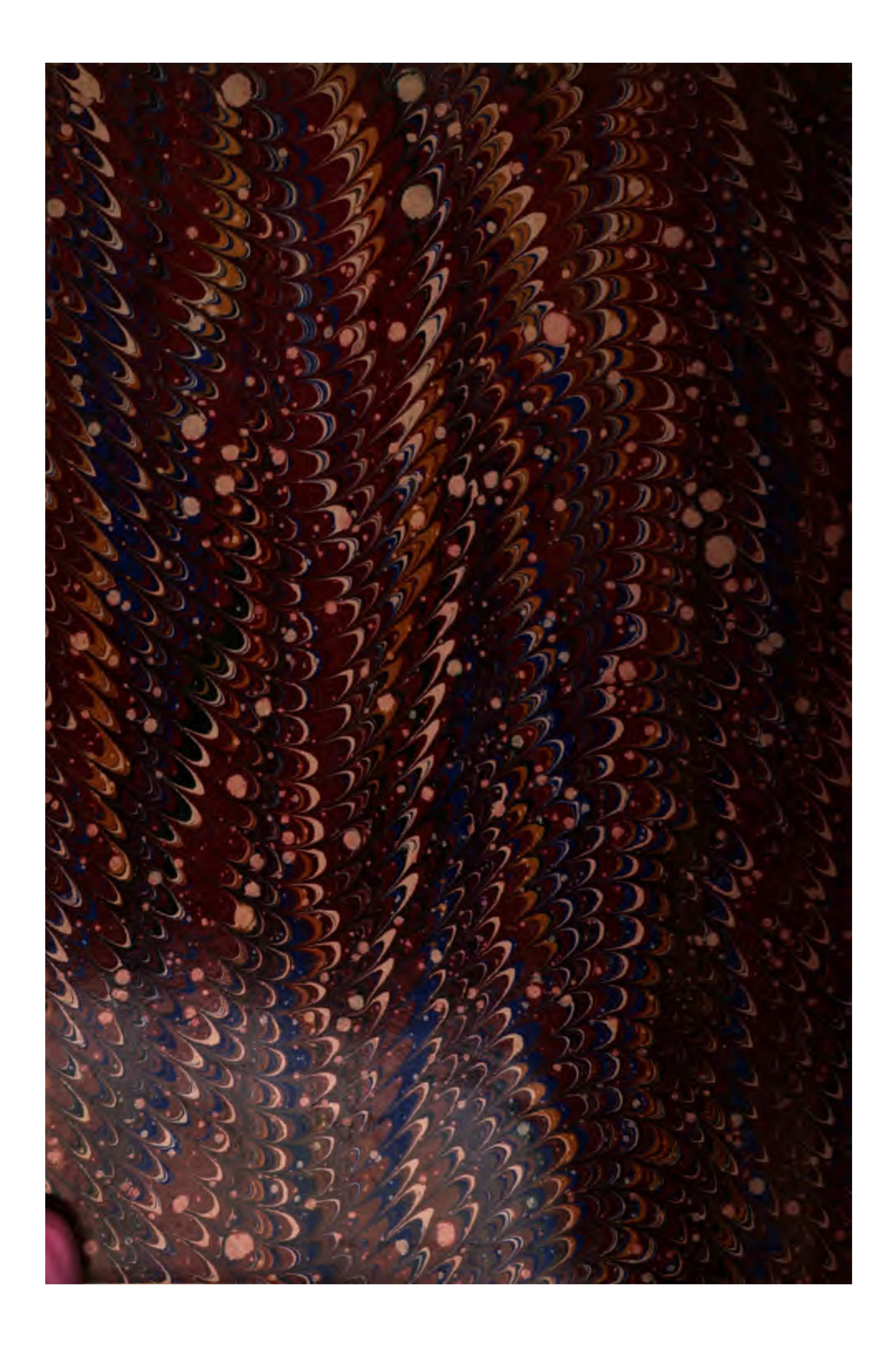
U.

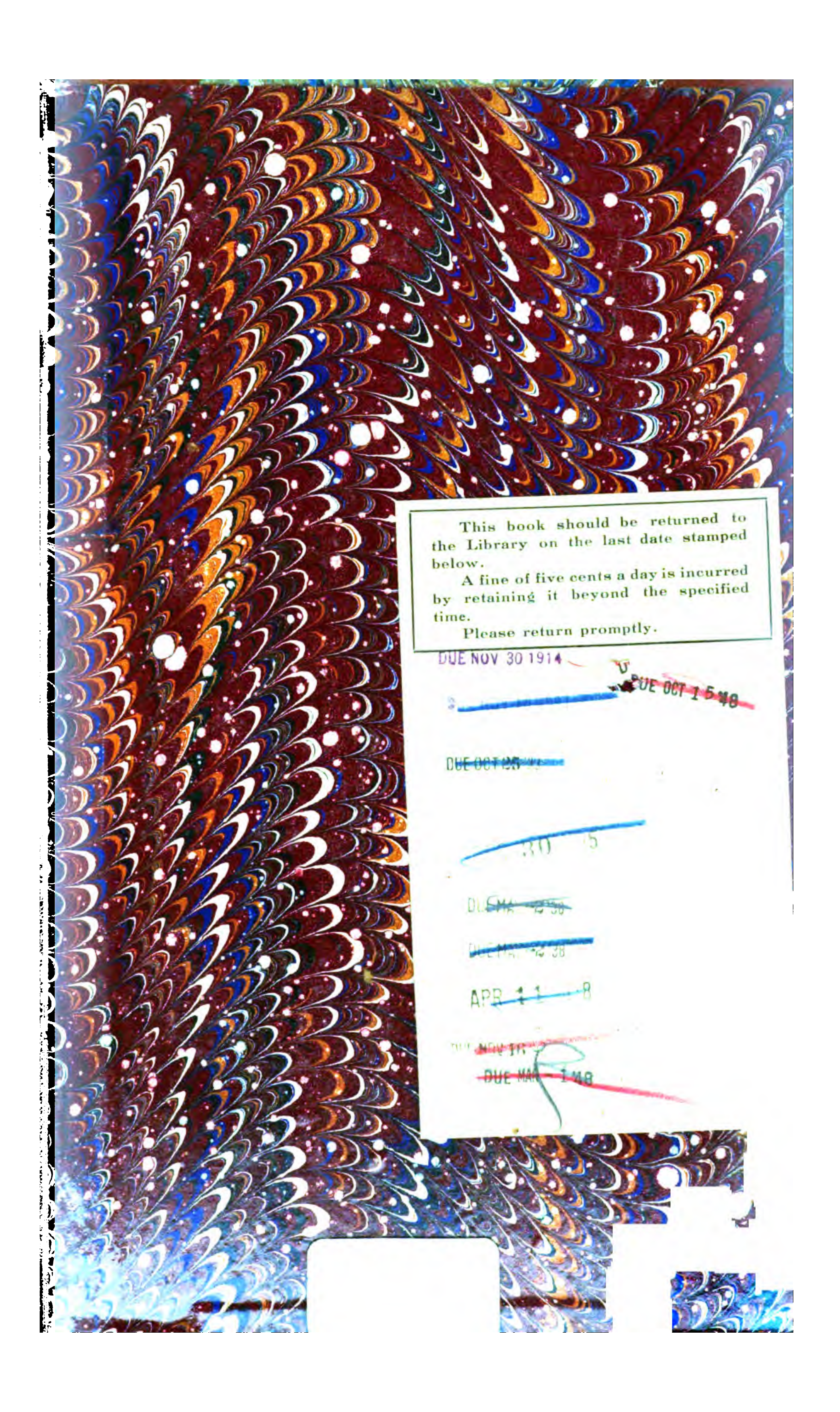
V.

W.

Y.

Z.






Widener Library
3 2044 089 246 417